



JAKUB ROBEL

ROLA KONGRESU WŁADZ LOKALNYCH  
I REGIONALNYCH EUROPY W STYMULOWANIU  
AKTYWNOŚCI SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
W ZAKRESIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO  
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH RADY EUROPY



JAKUB ROBEL

ROLA KONGRESU WŁADZ LOKALNYCH  
I REGIONALNYCH EUROPY W STYMULOWANIU  
AKTYWNOŚCI SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
W ZAKRESIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO  
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH RADY EUROPY

**Recenzja:**

prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek

prof. dr hab. Grzegorz Piwnicki

**Korekta językowa:**

Aleksandra Wołosiuk-Burda

**Skład, łamanie:**

Szymon Bolek – Studio Grafpa, [www.grafpa.pl](http://www.grafpa.pl)

© Społeczna Akademia Nauk 2026

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

ul. Sienkiewicza 9

90-113 Łódź

[wydawnictwo@san.edu.pl](mailto:wydawnictwo@san.edu.pl)

ISBN 978-83-66781-25-2

# Spis treści

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Wykaz skrótów</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Wprowadzenie</b>   | <b>11</b> |
| 0.1. Charakterystyka obszaru badawczego i stanu badań   | 11        |
| 0.2. Struktura pracy  | 16        |
| 0.3. Metody badawcze  | 17        |
| 0.4. Hipotezy i pytania badawcze  | 18        |
| <b>Rozdział 1.</b>  |           |
| <b>Charakterystyka Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w systemie instytucjonalnym Rady Europy</b> | <b>23</b> |
| 1.1. Geneza Rady Europy   | 24        |
| 1.2. Struktura Rady Europy  | 29        |
| 1.3. System aksjologiczny Rady Europy   | 48        |
| 1.4. Geneza Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy  | 55        |
| 1.5. Usytuowanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w systemie instytucjonalnym Rady Europy       | 59        |
| 1.5.1. Kongres a Komitet Ministrów Rady Europy  | 60        |
| 1.5.2. Kongres a Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy   | 64        |
| <b>Rozdział 2.</b>  |           |
| <b>Charakter prawny i kompetencje Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy</b>                          | <b>67</b> |
| 2.1. Podstawy prawne działalności Kongresu  | 68        |
| 2.2. Charakter prawny Kongresu  | 70        |
| 2.3. Struktura Kongresu   | 74        |
| 2.4. Kompetencje Kongresu   | 79        |
| 2.5. Formy pracy Kongresu   | 81        |
| 2.6. Współpraca Kongresu z władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich Rady Europy                 | 84        |
| 2.7. Współpraca Kongresu z Komitetem Regionów Unii Europejskiej   | 88        |

|  |     |
|--|-----|
| 2.8. Współpraca Kongresu z stowarzyszeniami lokalnymi i regionalnymi | 96  |
| 2.9. Współpraca Kongresu z organizacjami pozarządowymi               | 101 |

### **Rozdział 3.**

#### **Wymiar aksjologiczny Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w kwestii stymulowania aktywności samorządów lokalnych**

|  |            |
|--|------------|
| <b>w zakresie rozwoju gospodarczego</b>  | <b>107</b> |
| 3.1. Dokumenty o charakterze tzw. twardego prawa   | 108        |
| 3.1.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego  | 109        |
| 3.1.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego   | 134        |
| 3.2. Dokumenty o charakterze tzw. miękkiego prawa  | 145        |
| 3.3. Standardy międzynarodowe Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy dotyczące stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego | 148        |
| 3.3.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego  | 149        |
| 3.3.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego   | 175        |
| 3.3.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego  | 196        |
| 3.3.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego  | 211        |

### **Rozdział 4.**

#### **Instrumenty oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na stymulowanie aktywności samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego**

|  |     |
|--|-----|
| <b>217</b>   |     |
| 4.1. Kreowanie standardów międzynarodowych w odniesieniu do roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego            | 218 |
| 4.2. Upowszechnianie doświadczeń międzynarodowych w odniesieniu do roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego     | 223 |
| 4.3. Wspieranie państw członkowskich Rady Europy w zakresie umacniania roli samorządu lokalnego w obszarze rozwoju gospodarczego | 227 |
| 4.4. Stymulowanie współpracy transgranicznej w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych                             | 234 |
| 4.5. Stymulowanie rozwoju partnerstwa miast w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych                              | 241 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.6. Monitorowanie państw członkowskich w zakresie realizacji standardów dotyczących roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego | 250 |
|--|-----|

## **Rozdział 5.**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Efektywność oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w odniesieniu do stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego</b> | <b>255</b> |
|--|------------|

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. Efektywność oddziaływania Kongresu na ustawodawstwo państw członkowskich Rady Europy w zakresie stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego                               | 256 |
| 5.1.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego  | 258 |
| 5.1.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego   | 273 |
| 5.1.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego  | 277 |
| 5.1.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego  | 287 |
| 5.2. Efektywność oddziaływania Kongresu na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w zakresie stymulowania aktywności samorządów lokalnych w rozwoju gospodarczym                                    | 290 |
| 5.2.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego  | 290 |
| 5.2.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego   | 299 |
| 5.2.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego  | 306 |
| 5.2.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego  | 313 |
| 5.3. Tendencje w zakresie zwiększania efektywności oddziaływania Kongresu na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w stymulowaniu aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego | 315 |

|                    |            |
|--------------------|------------|
| <b>Zakończenie</b> | <b>317</b> |
|--------------------|------------|

|                     |            |
|---------------------|------------|
| <b>Bibliografia</b> | <b>323</b> |
|---------------------|------------|



# Wykaz skrótów

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AGEG</b>   | Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych                              |
| <b>AER</b>    | Zgromadzenie Regionów Europy  |
| <b>ALDA</b>   | Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej                                    |
| <b>BRRE</b>   | Bank Rozwoju Rady Europy  |
| <b>CAA</b>    | Stowarzyszenia Społeczności Armenii   |
| <b>CDDH</b>   | Komitet ds. reformy ETPCz   |
| <b>CDLR</b>   | Komitet ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej                                 |
| <b>CEMAT</b>  | Konferencja Ministerialna Rady Europy   |
| <b>CEMR</b>   | Rada Gmin i Regionów Europy   |
| <b>CIVEX</b>  | Komisja ds. Obywatelstwa, Zarządzania, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych |
| <b>CLRAE</b>  | Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy                                 |
| <b>CPC</b>    | Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji   |
| <b>CPMR</b>   | Konferencja Peryferyjnych Morskich Regionów Europy                            |
| <b>EBRD</b>   | Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy  |
| <b>EKPCz</b>  | Europejska Konwencja Praw Człowieka   |
| <b>EKSL</b>   | Europejska Karta Samorządu Lokalnego  |
| <b>EKSR</b>   | Europejska Karta Samorządu Regionalnego                                       |
| <b>ETPCz</b>  | Europejski Trybunał Praw Człowieka  |
| <b>EWG</b>    | Europejska Wspólnota Gospodarcza  |
| <b>FOGAR</b>  | Globalne Forum Stowarzyszeń Regionów  |
| <b>GNE</b>    | Grupa Niezależnych Ekspertów  |
| <b>GOV</b>    | Komisja ds. Zarządzania   |
| <b>ICLEI</b>  | Lokalne Rządy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju                                 |
| <b>INGOs</b>  | Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy            |
| <b>IRE</b>    | Instytut Regionów Europy  |
| <b>KMRE</b>   | Komitet Ministrów Rady Europy   |
| <b>KR</b>     | Komitet Regionów  |
| <b>KS</b>     | Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych                               |
| <b>KWRiST</b> | Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego                              |
| <b>LDA</b>    | Agencji Demokracji Lokalnej   |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>NALAS</b>  | Sieć Stowarzyszeń Samorządów Lokalnych Europy<br>Południowo-Wschodniej |
| <b>NGOs</b>   | Organizacje pozarządowe  |
| <b>OECD</b>   | Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego                         |
| <b>RE</b>     | Rada Europy  |
| <b>REGLEG</b> | Konferencja Europejskich Regionalnych Zgromadzeń<br>Ustawodawczych     |
| <b>SGIs</b>   | cechy usług pożytku publicznego  |
| <b>UCLG</b>   | Zjednoczone Miasta i Lokalne Rządy                                     |
| <b>UGE</b>    | Unia Gmin Europy   |
| <b>UE</b>     | Unia Europejska  |
| <b>ZPRE</b>   | Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy                                 |

# Wprowadzenie

## 0.1. Charakterystyka obszaru badawczego i stanu badań

Świat współczesny i Europa XXI w. pod presją kolejnych fal globalizacji, cyfryzacji i zmian demograficznych – zmieniają się coraz szybciej. Paradoksalnie – samorząd terytorialny trwa, a jego wartości stają się uniwersalne, są przyjmowane w kolejnych krajach o odmiennych tradycjach kulturowych lub takich, w których na skutek warunków historycznych samorząd mógł zaistnieć tylko na części terytorium. Samorząd terytorialny stał się bowiem symbolem cywilizacji europejskiej – razem z instytucją ombudsmána i niezawisłym sądownictwem, które służą realizacji praw człowieka. Należy on – mimo wszelkich różnic między europejskimi modelami samorządu – do jej „wspólnego dorobku” lub „wspólnego dziedzictwa”<sup>1</sup>. Stanowi istotne ogniwo systemu władzy publicznej<sup>2</sup>.

U schyłku XIX oraz w XX w., oprócz procesów globalnych i powstania światowego nowego ładu gospodarczego, uwidoczniła się potrzeba kształtowania zbiorowości lokalnych<sup>3</sup>. Lokalizm oznacza „koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych, a także ich prymat i dominację w stosunku do owego układu społeczno-przestrzennego, który jest, jak gdyby wytwarzany przez te społeczności, a zatem wobec nich wtórny. Może więc być uważany za określony typ ładu społecznego”<sup>4</sup>.

- 
- 1 Zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 8.
  - 2 Zob. A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, „Politeja” 2009, nr 11, s. 427.
  - 3 Zob. K. Pająk, *Samorząd terytorialny w procesie transformacji w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 140, s. 170.
  - 4 K.Z. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 55. Por. K.Z. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie lokalizmu w XX-leciu [w:] Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dudkiewicz, IGP UW, Warszawa 1989, s. 24.

Integracja europejska jest procesem tworzenia więzów prawnych i społeczno-gospodarczych między zaangażowanymi w nią krajami. Państwa, z racji dotychczasowych doświadczeń współpracy międzynarodowej, zwykło rozumieć się jako władze centralne, najczęściej rządowe. W przypadku integracji europejskiej *prima facie* jest podobnie: rządy centralne wynegocjowały jej traktatowe podstawy prawne i ustanowiły organizacje integracyjne, one decydują o losach integracji, one współuczestniczą w tworzeniu prawa wykonawczego, one także są jego wykonawcami i zasadniczymi egzekutorami na poziomie krajowym. Jednak uruchomienie procesu integracyjnego związane było również z ustanowieniem i rozwijaniem ponadpaństwowych form działania. Spowodowało także stopniowe rozbudzanie aktywności na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz społecznym. Stało się to widoczne szczególnie jaskrawo od początku lat 90. XX w. W konsekwencji tego integracja europejska doprowadziła, przynajmniej w niektórych dziedzinach, do poszerzenia międzynarodowego pojęcia państwa o niecentralne szczeble działania<sup>5</sup>.

W systemie aksjologicznym Rady Europy (RE), która stanowi organizację skupioną na promowaniu demokracji i ochrony praw człowieka – dając temu wyraz w standardach, które odnajdujemy w dokumentach o charakterze „twardego prawa”, a także „miękkiego prawa”<sup>6</sup> – podejmowane są również działania na rzecz rozwoju samorządu lokalnego i regionalnego<sup>7</sup>. Szczególne znaczenie odgrywa tu jej organ jakim jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)<sup>8</sup>.

Warto zaznaczyć, iż europejskie standardy dotyczące samorządu lokalnego ukształtowane zostały zarówno w systemie aksjologicznym Rady

- 
- 5 Zob. C. Mik, *Status władz regionalnych i lokalnych Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 221.
- 6 Zob. J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 44–48.
- 7 Zob. T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 14; J. Jaskiernia, *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 71.
- 8 Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 35.

Europy, jak i Unii Europejskiej za sprawą idei federalizmu<sup>9</sup>, których istotą był możliwie pełny samorząd, kooperatywna autonomia, demokracja, władza bliska obywatelowi, partnerska i jemu służąca oraz integracja regionalna (tzw. Europa Regionów)<sup>10</sup>. Wartości te rozwijane z biegiem lat<sup>11</sup> stały się wspólne i dla RE, i dla UE<sup>12</sup>, składając się na realizowaną przez te organizacje międzynarodowe politykę regionalizmu<sup>13</sup>. Stały się one także podstawą kreowania standardów międzynarodowych w sferze samorządności terytorialnej<sup>14</sup>. Składa się to na szersze zjawisko europeizacji.

Ontologia europeizacji zajmuje się badaniem struktury i procesów europeizacji, epistemologia europeizacji rozpatruje sposób poznania tego zjawiska i analizuje, jaki jest przedmiot badań, jego relacje między teorią a praktyką. Najmniej rozwinięta jest natomiast metodologia europeizacji, która wypracowuje systematyczne procedury poznawania procesu europeizacji i instrumenty doskonalenia badawczego w tym zakresie<sup>15</sup>.

W efekcie ewolucji kierunków oddziaływania RE i znacznego poszerzenia ich zakresu jednym z celów tej organizacji stała się promocja demokracji lokalnej<sup>16</sup>, a działania na rzecz większego zaangażowania obywateli w projekty europejskie uważała za swoją główną funkcję<sup>17</sup>. Jak podkreślił Komitet Ministrów w uchwale statutowej: „(...) jedną

- 
- 9 Por. *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009.
- 10 Szerzej na ten temat: K. Głębocki, *Europa Regionów – rzeczywistość czy nie zrealizowana idea?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7, s. 78–83.
- 11 Por. S. Dębski, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Grudziądz 2014, s. 97–207.
- 12 Zob. N.A. Kostina, *Development Cooperation of Local Communities (Inter – municipal Cooperation – IMC) under the Implementation of Local Government Reform*, „Aspekti Publicznego Upravlinnâ” 2016, Vol. 4, No. 11–12, s. 84–90.
- 13 Zob. J. Jaskiernia, *Polityka regionalizmu w Radzie Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Europa Regionów: Region Świętokrzyski w procesach integracji z Unią Europejską*, Kielce, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej – Wydział Zarządzania i Administracji, Kielce 1999, s. 13.
- 14 Por. *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy a krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- 15 Zob. T. Hoffman, *Wybrane aspekty europeizacji administracji publicznej w Polsce*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2023, nr 15, s. 89.
- 16 Zob. T. Kapuśniak, *Region Europy Zachodniej* [w:] *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, red. I. Topolski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 38.
- 17 Zob. A.H. Robertson, *The Council of Europe: its Structure, Functions and Achievements*, Stevens & Sons Limited, London 1956, s. 12.

z podstaw społeczeństwa demokratycznego jest istnienie solidnej i skutecznej demokracji lokalnej i regionalnej zgodnej z zasadą subsydiarności zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Wymaga ona, by władza publiczna była w pierwszej kolejności wykonywana przez organy najbliższe obywatelowi, z uwzględnieniem skali i natury związanych z tym zadań oraz wymagań skuteczności i ekonomii<sup>18</sup>. Myśl ta rozwijana była w konwencjach Rady Europy odnoszących się do problematyki samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest dogłębna analiza roli Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w promowaniu standardów, które wspierają samorządy lokalne w ich wysiłkach na rzecz efektywnego rozwoju gospodarczego. Zasadniczym problemem badawczym jest zidentyfikowanie skutecznych strategii i mechanizmów, które Kongres wykorzystuje w celu zachęcenia samorządów lokalnych do podejmowania działań wspierających rozwój gospodarczy na poziomie lokalnym. Stanowi on bowiem wyspecjalizowaną instytucję reprezentującą samorządowe władze lokalne i regionalne oraz realizującą funkcje opiniodawcze i doradcze<sup>20</sup>. Fakt ten sprawia, że pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej<sup>21</sup>.

Wspólne działania i wymiana doświadczeń między samorządami lokalnymi i regionalnymi są nie tylko pożądane, ale wręcz niezbędne w dzisiejszym globalnym świecie. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stanowi platformę dla dialogu, gdzie władze samorządowe mają szansę spotkać się, dzielić najlepszymi praktykami oraz łączyć wysiłki na rzecz skutecznego rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego swoich regionów.

18 Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 84–85.

19 Zob. T. Szewc, *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2006, s. 33.

20 Zob. *The Council of Europe The Congress of Local and Regional Authorities Social Time, Leisure Time: Which Local Time Planning Policy?*, „KronoScope” 2011, Vol. 11, s. 61–63.

21 Zob. J. Robel, *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 212–218.

Należy zgodzić się z poglądem, iż paradoks współczesnych państw polega na tym, że są zbyt małe, by sprostać globalnym problemom, i jednocześnie zbyt duże, by skutecznie rozwiązywać sprawy lokalne<sup>22</sup>. Dlatego opracowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) czy też prowadzenie regularnych misji obserwacyjnych dotyczących przestrzegania Karty i permanentny dialog z rządami państw członkowskich Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego przez Kongres dodatkowo wzmacniają pozycję władz lokalnych i regionalnych w Europie oraz pomagają opracować odpowiednią strategię w kierunku osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego.

Niewątpliwie Kongres należy uznać za podstawową platformę współpracy władz lokalnych i regionalnych w integrującej się Europie<sup>23</sup>. Jego działania przyczyniają się również do ożywienia współpracy regionalnej i transgranicznej na rzecz pokoju, tolerancji i zrównoważonego rozwoju<sup>24</sup>.

Standardy, które odnajdujemy m.in. w treści Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, stanowią zasadnicze instrumenty oddziaływania Kongresu na rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym. Przyczyniają się tym samym do stymulowania odpowiednich procesów służących umacnianiu roli samorządu lokalnego, pobudzaniu partnerstwa zarówno między miastami, jak i w kontekście współpracy transgranicznej.

Wprowadzenie standardów jest kluczowe dla zapewnienia spójności działań samorządów lokalnych w różnych krajach członkowskich RE. Poprzez ujednoczenie i promowanie najlepszych praktyk możliwe staje się skuteczne przeciwdziałanie wyzwaniom, takim jak nierówności społeczne, brak infrastruktury czy presja na zrównoważony rozwój. Wszystkie te aspekty mają bezpośredni wpływ na jakość mieszkańców i rozwój gospodarczy regionów<sup>25</sup>.

- 
- 22 Por. A. Błaszczuk, *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8, s. 119–137.
- 23 Zob. P. Manoli, *The Role of Intergovernmental Institutions in Regional Cooperation* [in:] *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, ed. M. Aydin, IOS Press, Amsterdam–Berlin–Tokyo–Washington, DC 2011, s. 98.
- 24 Zob. J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 101.
- 25 Zob. J. Robel, *Partycypacja społeczności lokalnych w kreowaniu strategii rozwoju gospodarczego w świetle standardów Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5, s. 9–21

Proces monitoringu państw członkowskich w zakresie realizacji tychże standardów odgrywa zasadniczą rolę w utrzymywaniu – co prawda nie wszędzie równego – ale odpowiednio wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym zaangażowaniu samorządu lokalnego.

Rolą Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest nie tyle ingerowanie w politykę lokalnego rozwoju gospodarczego, co dostarczanie odpowiednich instrumentów wywierających wpływ na aktywność samorządów w tym obszarze. Oznacza to, że w przeważającej mierze konkurencyjność danego regionu zależeć będzie od stopnia zaangażowania samorządów lokalnych w jego rozwój.

## 0.2. Struktura pracy

W rozdziale 1. „Charakterystyka Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w systemie instytucjonalnym Rady Europy” ukazane zostaną geneza, struktura i system aksjologiczny Rady Europy. Na tym tle przedstawiony będzie proces kształtowania się Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Istotnym elementem analizy będzie pokazanie relacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z głównymi organami tej organizacji międzynarodowej: Komitetem Ministrów i Zgromadzeniem Parlamentarnym.

W rozdziale 2. „Charakter prawny i kompetencje Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy” zaprezentowane zostaną: podstawy prawne działalności, charakter prawny, kompetencje i formy pracy Kongresu. Ukazana zostanie współpraca Kongresu z władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich, a także współpraca Kongresu z Komitetem Regionów Unii Europejskiej.

W rozdziale 3. „Wymiar aksjologiczny Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w kwestii stymulowania aktywności samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego” omówione zostaną zarówno instrumenty Rady Europy o charakterze tzw. twardego prawa (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego), jak i instrumenty o charakterze tzw. miękkiego prawa. Zaprezentowane zostaną standardy międzynarodowe wypracowane przez Kongres w odniesieniu do: 1) kompetencji samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego; 2) zasady zrównoważonego rozwoju

gospodarczego; 3) zasady partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego; 4) zasady partycypacji społeczności lokalnych w zakresie realizacji planów rozwoju gospodarczego.

W rozdziale 4. „Instrumenty oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na stymulowanie aktywności samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego” przedmiotem analizy będą następujące instrumenty: 1) kreowanie standardów międzynarodowych; 2) upowszechnianie doświadczeń; 3) wspieranie państw członkowskich w zakresie umacniania roli samorządu lokalnego; 4) stymulowanie współpracy transgranicznej; 5) stymulowanie rozwoju partnerstwa miast; 6) monitorowanie państw członkowskich w zakresie realizacji standardów dotyczących roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego.

W rozdziale 5. „Efektywność oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w odniesieniu do stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego” przedstawione zostanie oddziaływanie Kongresu w dwu płaszczyznach: pierwsza dotyczy oddziaływania na ustawodawstwo państw członkowskich Rady Europy, a druga – oddziaływania na praktykę ustrojową państw członkowskich. Stworzy to podstawę do ukazania tendencji w zakresie zwiększenia efektywności wpływu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w stymulowaniu aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego.

### 0.3. Metody badawcze

W pracy zostały wykorzystane zróżnicowane metody badawcze, charakterystyczne dla interdyscyplinarnego charakteru opracowania.

Metoda instytucjonalno-prawna, będąca w nauce o polityce i administracji odpowiednikiem metody prawno-dogmatycznej, została wykorzystana do analizy aktów prawnych, o istotnym znaczeniu dla Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Chodzi w szczególności o Statut Rady Europy, o Europejską Kartę Samorządu Lokalnego oraz o Europejską Kartę Samorządu Regionalnego, powstałe w systemie Rady Europy.

Za pomocą metody historyczno-prawnej zaprezentowana została ewolucja kształtowania się problematyki samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy na kolejnych etapach jej rozwoju instytucjonalnego, nawiązująca w szczególności do nowych wyzwań rozwoju cywilizacyjnego, przed którymi stanęły samorządy lokalne u progu XXI w. Metoda ta pozwala na dogłębne i właściwe pokazanie treści normy prawnej, ponieważ wskazuje na dynamikę zmian społecznych i politycznych<sup>26</sup>.

Istotne znaczenie miała metoda analizy dokumentów, za pomocą której zaprezentowany został dorobek Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy wraz z jego oddziaływaniem na praktykę ustrojową państw członkowskich w odniesieniu do samorządu lokalnego. Metoda ta była też przydatna przy analizie dokumentów Komitetu Ministrów Rady Europy i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczących samorządności lokalnej.

W monografii wykorzystana też została metoda analizy systemowej, co umożliwiło ukazanie znaczenia działalności Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w ramach szerszego systemu oddziaływań Rady Europy w zakresie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka. Dała też możliwość zaprezentowania dorobku tego Kongresu w ramach systemu europejskich organizacji międzynarodowych, uwzględniających m.in. Unię Europejską (UE) oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

## 0.4. Hipotezy i pytania badawcze

W monografii zostaną poddane weryfikacji następujące hipotezy badawcze, wzbogacone o pytania badawcze:

**Hipoteza nr 1:** Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa kluczową rolę w identyfikowaniu potrzeb rozwojowych społeczności lokalnych oraz kreowaniu standardów rozwiązań problemów, bazujących na doświadczeniu państw członkowskich Rady Europy. Standardy te będą skuteczniej oddziaływały na praktykę ustrojową, jeśli państwa

członkowskie będą konsekwentnie wdrażały zalecenia powstałe w wyniku procedur monitoringowych Kongresu, nawet jeśli nie mają one charakteru prawnie wiążącego, a zaliczane są do tzw. miękkiego prawa. Te ostatnie powinny być traktowane *de minimis* w charakterze know-how, pozytywnie oddziałującego na rozwój społeczności lokalnych.

W procesie weryfikacji tej hipotezy poddane zostaną analizie następujące pytania badawcze:

1. Jakie znaczenie mają organizacje międzynarodowe dla działalności samorządu lokalnego i samorządu lokalnego?
2. Jaką rolę odgrywają standardy dotyczące samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy?
3. Z jakich motywacji powstał Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy?

**Hipoteza nr 2:** Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa istotną rolę w identyfikowaniu najlepszych praktyk, które wspierają rozwój gospodarczy na poziomie lokalnym i regionalnym. Współpraca i wymiana doświadczeń między samorządami lokalnymi i regionalnymi, wspierane przez Kongres, mają istotny wpływ na poprawę skuteczności działań samorządu lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego. Współpraca ta byłaby jeszcze bardziej efektywna, gdyby dorobek Kongresu szerzej docierał do instytucji samorządu lokalnego i powstawało zrozumienie użyteczności sięgania po międzynarodowe standardy postępowania.

W procesie weryfikacji tej hipotezy poddane zostaną analizie następujące pytania badawcze:

1. Jaka jest struktura Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy?
2. Jaki jest charakter prawny Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w systemie instytucjonalnym Rady Europy?
3. Jakie są kompetencje Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy i formy oddziaływania na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w obszarze samorządu lokalnego?

**Hipoteza nr 3:** Promowanie dobrych praktyk dotyczących stymulowania aktywności samorządów lokalnych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wpływa pozytywnie na wzrost inwestycji, rozwój infrastruktury oraz tworzenie nowych miejsc pracy na poziomie

lokalnym. Procesowi temu sprzyjałaby lepsza komunikacja między Kongresem a instytucjami samorządu lokalnego w kwestii nowych rozwiązań, jakie wypracował Kongres w odpowiedzi na wyzwania cywilizacyjne.

W procesie weryfikacji tej hipotezy poddane zostaną analizie następujące pytania badawcze:

1. Jakie są uwarunkowania efektywności mechanizmów oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w obszarze samorządu lokalnego?
2. Jakie instrumenty oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy mają szczególne znaczenie w upowszechnianiu dobrych praktyk?

**Hipoteza nr 4:** Konsekwentne wdrażanie standardów wypracowanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, stymulujących aktywność samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego, może przyczynić się do zmniejszenia nierówności regionalnych i społecznych w państwach członkowskich Rady Europy. W kwestii tej potrzebna jest jednak synergia wysiłków Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi, a zwłaszcza z Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W procesie weryfikacji tej hipotezy poddane zostaną analizie następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy inspiruje samorządy lokalne w obszarze rozwoju gospodarczego?
2. Jaka jest efektywność oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na samorząd lokalny w obszarze rozwoju gospodarczego?
3. Jakie znaczenie ma współpraca Rady Europy (RE), Unii Europejskiej (UE) i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)?





---

ROZDZIAŁ 1.

**Charakterystyka Kongresu  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych Europy  
w systemie instytucjonalnym  
Rady Europy**

## 1.1. Geneza Rady Europy

Rada Europy została utworzona 5 maja 1949 r. w Londynie<sup>27</sup>. Organizacja ta była formą urzeczywistnienia wizji Winstona Churchilla, który mówił o potrzebie stworzenia „Stanów Zjednoczonych Europy”, czemu dał wyraz w wystąpieniu na Uniwersytecie w Zurychu 19 września 1946 r.<sup>28</sup>

W piśmiennictwie naukowym zwraca się uwagę na nazewnictwo tejże organizacji międzynarodowej. Nazwa „Rada Europy”, jak wynika z ustaleń Rady Konsultacyjnej Organizacji Paktu Brukselskiego, miała określać bardziej strukturę organizacyjną niż samą organizację. Była jedną z pierwszych organizacji zachodniej Europy, mających ułatwić współdziałanie<sup>29</sup>.

Obecnie RE uznawana jest za jedną z najstarszych organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym, a także zaliczana jest do organizacji o charakterze międzyrządowym<sup>30</sup>, których członkami są państwa reprezentowane przez swe rządy. Nie ma natomiast charakteru organizacji pozarządowej, której członkami mogą być osoby prawne, m.in. stowarzyszenia, a także osoby fizyczne<sup>31</sup>. Siedzibą RE jest Strasburg.

27 Rada Europy została utworzona przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię), w sierpniu 1949 r. do grupy tej dołączyły Grecja i Turcja. Obecnie (według stanu na 1.01.2015 r.) jest 47 państw członkowskich: Islandia i Niemcy (1950), Austria (1956), Cypr (1961), Szwajcaria (1963), Malta (1965), Portugalia (1976), Hiszpania (1977), Lichtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989), Węgry (1990), Polska (1991), Bułgaria (1992), Estonia, Litwa, Słowenia, Republika Czeska, Słowacja, Rumunia (1993), Andora (1994), Łotwa, Albania, Mołdawia, Ukraina, „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii” (1995), Federacja Rosyjska i Chorwacja (1996), Armenia i Azerbejdżan (2001), Bośnia i Hercegowina (2002), Serbia i Czarnogóra (2003), Monako (2004), Czarnogóra (2007). Źródło: <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/the-coe/objectives-and-missions?utm> [data dostępu: 10.09.2025].

28 Zob. A.H. Robertson, *The Council of Europe...*, dz. cyt., s. 1.

29 Zob. K. Wiśniewska, *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy [w:] Samorząd terytorialny w Europie – studia z nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Wydawnictwo Piotr Szreniawski, Lublin 2009, s. 661.

30 Zob. J. Lovecy, *Framing Decision in the Council of Europe: An Institutional Analysis* [in:] *Decision Making within International Organizations*, eds. B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, London 2004, s. 123–136.

31 J. Sutor, *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 13.

Rada Europy na przestrzeni lat przeszła widoczną ewolucję. W początkowej fazie rozwoju jej działania charakteryzowały się dynamicznym rozwojem organizacji<sup>32</sup>. Ocenia się, iż odgrywała ona pierwszoplanową rolę na kontynencie europejskim<sup>33</sup>. W obszarze jej zainteresowań znajdowały się takie sprawy, jak: odbudowa ze zniszczeń wojennych, obrona słabych demokracji, problemy gospodarcze. Okres ten stanowił fazę upolityczniania. Po 1957 r. nastąpił kryzys w działalności organizacji. Była to m.in. konsekwencja utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)<sup>34</sup>, która przejęła część uprawnień Rady Europy. Aby przywrócić swoją dawną pozycję, RE zaczęła odchodzić od uniwersalistycznych zainteresowań na rzecz zagadnień bardziej szczegółowych<sup>35</sup>.

Przełom lat 80. i 90., a także pojawienie się nowych wyzwań (związanych m.in. ze zmianą systemów politycznych w niektórych państwach Europy), jak również koniec zimnej wojny<sup>36</sup> czy też działalność Unii Europejskiej wpłynęły na kształtowanie się trzeciego okresu w jej historii<sup>37</sup>. RE okazała się organizacją europejską otwartą na państwa postkomunistycznej Europy<sup>38</sup>. Odegrała istotną rolę we wspieraniu procesów

- 
- 32 Zob. T. Kapuśniak, *Region Europy Zachodniej...*, dz. cyt., s. 37.
- 33 Zob. J. Sieńczyło-Chlabicz, *Wkład Rady Europy w tworzenie i kodyfikację norm prawa międzynarodowego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 1994, nr 2, s. 139.
- 34 Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie: Unia Europejska, CECA, EWG, EUROATOM: (analiza oraz wybrane dokumenty)*, Temida 2, Białystok 1993; K. Gawlikowska-Hueckel, A. Stępnia, A. Zielińska-Głębocka, *Polska – EWG: wybrane aspekty dostosowań w świetle rynku 1992 i Umowy o Stowarzyszeniu*, Ośrodek Badań EWG, Gdańsk 1993; R. Sonnenfeld, *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1993.
- 35 Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5, s. 7. Por. *The Council of Europe: its Law and Policies*, eds. S. Schmahl, S. Breuer, Oxford University Press, Oxford 2017.
- 36 Por. I. Kobrinskaja, *Długi koniec zimnej wojny: Rosja i Europa Środkowa 1991–1996*, Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
- 37 Zob. P.A. Świtalski, *Rola Rady Europy w systemie organizacji międzynarodowych* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 13–17.
- 38 Zob. P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej* [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2009, s. 12.

demokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>39</sup>. Niosło to istotne konsekwencje dla politycznego oblicza tego regionu<sup>40</sup>.

Zasadnicze znaczenie w działalności RE odgrywa jej Statut, który został podpisany w Londynie w dniu 5 maja 1949 r. Tworzy on podstawy prawne do działalności tej organizacji. Stanowi również źródło wiedzy o tym, jakimi motywacjami kierowali się twórcy tej organizacji międzynarodowej, podejmując decyzję o jej powstaniu. Autorzy Statutu przewidzieli możliwość dokonywania w nim zmian, w związku z tym niektóre postanowienia zostały potem zmodyfikowane, chociaż nie było zgody na jego generalną rewizję proponowaną w czasach późniejszych przez Zgromadzenie<sup>41</sup>. W statucie bardzo ogólnie sformułowano cele i zadania Rady Europy. Na szczególną uwagę zasługuje art. 1 Statutu Rady Europy, który stwierdza: „Celem Rady Europy jest osiągnięcie związku między jej członkami, dla ochrony i popierania ideałów i zasad, które stanowią ich wspólne dziedzictwo oraz dla przyczynienia się do ich postępu gospodarczego i społecznego”<sup>42</sup>. Cel ten, zgodnie z § b art. 1, ma być osiąganym „w drodze porozumień i wspólnego działania [...] oraz przez utrzymanie i dalszą realizację praw i podstawowych wolności człowieka”. Dalej paragraf ten stanowi, że przedmiotem działalności Rady są sprawy gospodarcze, kulturalne, naukowe, prawne i administracyjne. Zgodnie z § d art. 1 sprawy dotyczące obrony nie wchodzą w zakres kompetencji Rady. Zasady jakimi kieruje się Rada zostały określone w art. 3 Statutu: „Wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę praworządności, a także, iż z reguły każda osoba podlegająca jurysdykcji Rady ma korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności [...]”<sup>43</sup>. Ten system aksjologiczny ulegał jednak stałej ewolucji, w miarę zmiany uwarunkowań, w których przyszło Radzie Europy realizować jej zadania.

39 Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku* [w:] *Świat w okresie przemian: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, red. M.J. Malinowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 107.

40 Zob. J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1, s. 15.

41 Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 25.

42 Zob. *Statut Rady Europy* [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza Aspra JR F.H.U., Warszawa 1998, s. 422; *The Statute of the Council of Europe*, ETS No. 1, 5 May 1949.

43 Zob. Z. Klepacki, *Rada Europy 1949-91*, Dom Wydawniczy „Totus”, Białystok 1991, s. 15.

W działalności RE szczególne miejsce zajmują kwestie związane z przestrzeganiem praw człowieka, a także ochroną i promocją demokracji oraz praworządności<sup>44</sup>. RE określana bywa w związku z tym „organizacją wartości”<sup>45</sup>. Z kolei za najważniejszy element jej systemu konwencyjnego uznawana bywa Europejska Konwencja Praw Człowieka (oficjalna nazwa: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>46</sup>, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r.), na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)<sup>47</sup>. Orzecznictwo tego organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych<sup>48</sup> i ochrony praw człowieka<sup>49</sup>, kreujących obraz „Nowej Europy”<sup>50</sup>, czy – jak się wskazuje – „konstituującym Europę”<sup>51</sup>. Ważną rolę w promowaniu praw człowieka i czuwaniu nad ich realizacją w państwach członkowskich odgrywa też Komisarz Praw Człowieka RE<sup>52</sup>. Szczególne znaczenie ma oddziaływanie RE na ustroje polityczne państw członkowskich, gdzie następuje

- 
- 44 Zob. R.A. Stefański, *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu* [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny i in., t. 1, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 851–866.
- 45 Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”* [w:] *Wyjaśnienie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne”, t. 17, Warszawa 2010, s. 178.
- 46 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5, Rome 4 November 1950. Polski tekst: Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 oraz Dz.U. 1998 nr 147, poz. 962.
- 47 Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice 1997, s. 61.
- 48 Zob. *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, opr. M.A. Nowicki, Zakamycze, Kraków 2005.
- 49 Zob. C. Mik, *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa w UE* [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 204–223.
- 50 Zob. J.A. Sweeney, *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Routledge, Abington 2012, s. 43.
- 51 Por. *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, eds. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- 52 Zob. R. Wojda, *Ocena efektywności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na przykładzie realizacji jego zaleceń przez władze Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka: nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 783–798.

implementacja standardów RE dotyczących demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka<sup>53</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że prawo tej organizacji w znaczącym stopniu składa się obecnie na ogólnoeuropejską przestrzeń prawną i jest wyrazem europejskiej kultury prawnej<sup>54</sup>. RE zajmuje się wszystkimi ważnymi problemami nurtującymi społeczeństwa europejskie<sup>55</sup>, z wyjątkiem – jak wynika to z postanowień Statutu RE – spraw dotyczących obronności<sup>56</sup>. Nie oznacza to jednak, że Rada Europy nie interesuje się sprawami związanymi z bezpieczeństwem państwa, a zwłaszcza bezpieczeństwem demokratycznym<sup>57</sup>; bowiem zamiarem RE jest wprowadzenie demokratycznych sposobów na rozwiązywanie konfliktów, które będą stanowiły zasadniczą przesłankę stabilizacji w Europie. Chodzi przy tym nie tylko o kreowanie standardów (na przykład dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych<sup>58</sup>), ale też o szukanie mechanizmów skutecznego ich wdrażania w życie<sup>59</sup>. Dotychczas brakowało RE ciała, którego podstawowym zadaniem byłoby dbanie o stan europejskiej

53 Zob. J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (Na przykładzie Rady Europy)* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 210.

54 Zob. R. Szafarz, *Kultura prawna prawa europejskiego na tle traktatów Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 1, s. 17.

55 Por. E. Zielińska, *Działania Rady Europy w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy* [w:] *Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, red. R. Siemińska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 45–60; A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6, s. 29–41; J. Jaskiernia, *Rozwój europejskiej polityki ekologicznej w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Unimex, Wrocław 2001, s. 351–372; D. Wojtczak, *Kryzys demokracji liberalnej wyzwaniem dla Rady Europy* [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 103–113.

56 Zob. B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2013, s. 23.

57 Szerzej: J. Robel, *Wpływ Rady Europy...*, dz. cyt.

58 Zob. B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10, s. 111–122.

59 Por. O. Górniok, *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 24–31.

demokracji<sup>60</sup>. Istnieje pogląd, iż „to nie Rada Europy zmieniła zakres swoich zainteresowań, ale zmieniająca się rzeczywistość międzynarodowa i nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego niejako »wdzierały się« w obszary jej kompetencji. Rada nie podejmowała problematyki bezpieczeństwa w sposób bezpośredni, od tego były organizacje *stricte* polityczno-wojskowe, natomiast zajmowała stanowisko wobec istotnych, zmieniających się zagrożeń dla tego bezpieczeństwa”<sup>61</sup>. Inny pogląd wskazuje, iż po zakończeniu zimnej wojny Europa zdefiniowała „bezpieczeństwo” w ścisłym powiązaniu z pojęciem „demokracja”<sup>62</sup>.

## 1.2. Struktura Rady Europy

W literaturze wskazuje się, iż struktura Rady Europy odzwierciedla początkowy kompromis osiągnięty między stronnikami Europy ponadnarodowej a zwolennikami zwykłej współpracy międzyrządowej<sup>63</sup>. Rada Europy w powojennej Europie miała służyć – z jednej strony – budowaniu i pogłębianiu związków między państwami członkowskimi<sup>64</sup>, a z drugiej – stanowić polityczną alternatywę dla pokonanego nazizmu, a zwłaszcza dla rosnącego w siłę komunizmu<sup>65</sup>. Państwa członkowskie chciały wykazać przywiązanie do dwóch wartości: poszanowania praw człowieka i rządów prawa<sup>66</sup>. Do tej diady, o której wprost mówi Statut (akapit 3 preambuły i art. 3), dodano następnie wymóg posiadania pluralistycznej

60 Por. P.A. Świtalski, *Rola Rady...*, dz. cyt., s. 15.

61 M. Ciecierski, *Rada Europy wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 769.

62 Zob. S. Lucarelli, *Peace and Democracy: the Rediscovered Link the EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities*, Final Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, źródło: [www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli's.pdf](http://www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli's.pdf) [data dostępu: 28.07.2016].

63 F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 50.

64 Zob. L. Garlicki, *Skład i Struktura Rady Europy*, Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, 1992, nr 1, s. 19–27.

65 Zob. Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949...*, dz. cyt., s. 5.

66 Zob. A. Pyrzyńska, *Wkład Rady Europy w kształtowanie i upowszechnianie standardów państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 171–172.

demokracji. Kryterium to wyprowadzono z aksjologii Statutu i rozwinęto w dokumentach Rady, zwłaszcza w opiniach przedakcesyjnych<sup>67</sup>.

Zgodnie z art. 10 Statutu Rada Europy posiada dwa organy: Komitet Ministrów Rady Europy i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Rozszerzenie RE oraz ewolucja funkcji miały także wpływ na zmiany instytucjonalne, czego przejawem jest chociażby powołanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych czy Komisarza Praw Człowieka<sup>68</sup>.

W ten sposób rządy, parlamenty krajowe oraz władze lokalne są reprezentowane oddzielnie. Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych (INGOs) Rady Europy składa się z około 400 międzynarodowych NGOs, posiadających status aktywnych uczestników w pracach Rady Europy.

Komitet Ministrów uznawany jest za najwyższy organ międzyrządowy Rady Europy, jak również organ decyzyjny. Zasiadają w nim ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, którzy w praktyce często zastępowani są przez członków rządu (ministrów ds. europejskich, wyspecjalizowanych sekretarzy stanu) lub doświadczonych dyplomatów. Posiedzenia mają charakter zamknięty. Uchwały przyjmowane są jednomyślnie w formie zaleceń. Komitet Ministrów zastępuje na co dzień Komitet Delegatów Ministrów<sup>69</sup>, w skład którego wchodzi stali przedstawiciele państw przy Radzie Europy w randze ambasadorów<sup>70</sup>. Działa też 17 komitetów współpracy międzyrządowej<sup>71</sup>. Rozbudowany jest również system organów pomocniczych, głównie o charakterze komitetów zarządzających, gdzie specjaliści z danych dziedzin, wydelegowani przez rządy, przygotowują projekty dokumentów Komitetu Ministrów: konwencji i zaleceń.

Komitet Ministrów jest doskonałą platformą dialogu i współpracy politycznej państw członkowskich, pozwalającą na wspólne podejmowanie decyzji w sprawach, za które Rada Europy jest odpowiedzialna.

67 Zob. V. Djerić, *Admission to Membership of the Council of Europe and legal significance of commitments entered into by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, Vol. 60, s. 605–609.

68 Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 3.

69 Zob. G. De Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995, s. 15.

70 Zob. P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy...*, dz. cyt., s. 24.

71 Zob. Z. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo '69, Warszawa 1999, s. 503.

W związku z tym na forum Komitetu Ministrów prowadzone są dyskusje przede wszystkim o problemach o wspólnym politycznym znaczeniu, z wyjątkiem spraw obronności. Dotyczą one m.in.: politycznych aspektów integracji europejskiej, rozwoju współpracy, zagwarantowania bezpieczeństwa instytucjom demokratycznym i ochrony praw człowieka.

Raz w roku odbywają się spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Ponadto raz w tygodniu odbywają się spotkania na szczeblu stałych przedstawicieli (ambasadorów) uzupełniane posiedzeniami grup sprawozdawców i grup roboczych, podczas których dyskutuje się o poszczególnych zagadnieniach przed podjęciem ostatecznych decyzji.

Przewodnictwo w Komitecie Ministrów sprawowane jest rotacyjnie. Zmiany następują co pół roku (w maju i listopadzie), zgodnie z porządkiem alfabetycznym krajów członkowskich w języku angielskim. Aby zapewnić ciągłość prac kolejnych przewodnictw w 1975 r. po raz pierwszy powołano Prezydium. Od roku 2001 liczy ono sześciu członków: obecnego przewodniczącego Komitetu, dwóch poprzednich przewodniczących i trzech przyszłych przewodniczących. Członkowie Prezydium spotykają się trzy razy w miesiącu, kiedy to zajmują się przeważnie sprawami organizacyjnymi, głównie przygotowaniem posiedzeń Komitetu Delegatów Ministrów<sup>72</sup>.

Zgodnie z art. 8 regulaminu wewnętrznego Komitetu Ministrów Minister może podjąć decyzję o rezygnacji z przewodnictwa. W następstwie tego traci on jednak swoje uprawnienie wynikające z kolejności zgodnej z protokołem i nie może już domagać się przyznania mu przewodnictwa kolejnego posiedzenia<sup>73</sup>.

Zgodnie z art. 15 Statutu Komitet Ministrów jako organ decyzyjny rozważa, na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy lub z własnej inicjatywy, środki właściwe dla realizacji celów traktatowych, zawieranie konwencji, umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki. Może wydawać zalecenia dla rządów państw (te są zobowiązane do przedstawienia informacji o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń). W założeniu modelowym powinny być one realizowane, choć formalnie mają jedynie znaczenie dokumentów niosących pewne zobowiązania o charakterze politycznym. Po instrumenty z obszaru „miękkiego prawa”

72 Committee of Ministers, źródło: [www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp) [data dostępu: 28.07.2016].

73 Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 53.

sięga się z reguły wówczas, gdy europejska opinia publiczna, artykułowana w RE, nie dojrzała jeszcze do uzgodnienia rozwiązania konwencyjnego. Standardy z obszaru miękkiego bądź inspirują powstanie standardów traktatowych (wówczas ich znaczenie jest przejściowe), bądź je uzupełniają (wówczas ich znaczenie jest trwałe, pod jednak warunkiem, że materia przez nie regulowana nie nadaje się do ujęcia w standardy traktatowe)<sup>74</sup>.

Komitet Ministrów może podejmować decyzje bezpośrednio związane z funkcjonowaniem Rady Europy<sup>75</sup> i – co należy podkreślić – posiada kompetencje kontrolne w zakresie realizacji orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez państwa-strony<sup>76</sup> oraz uchwalania rezolucji wobec państwa w ramach systemu sprawozdań EKS<sup>77</sup>.

Decyzje w formie zaleceń przekazywane rządowi mają zasadnicze znaczenie<sup>78</sup>, na przykład celem ich jest zapewnienie efektywności wdrażania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na poziomie krajowym i europejskim<sup>79</sup>.

Do chwili obecnej opracowano ponad 200 konwencji (stan na 28 lipca 2016). Dotyczą one nie tylko problematyki praw człowieka, ale również innych dziedzin, w których Rada Europy prowadzi swą działalność, potwierdzając i wzmacniając w ten sposób demokratyczną, społeczną i kulturową spójność Europy<sup>80</sup>.

74 Zob. C. Mik, *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, t. 37, nr 9–10, s. 97.

75 Por. A. Skóra, *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 13, s. 297–305.

76 Zob. A. Szklanna, *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja procedury oraz stan obecny* [w:] *60 lat Rady Europy: tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 247–266.

77 Zob. E. Krzysztofik, *Instrumenty ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy* [w:] *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Krzysztofik, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 207.

78 Zob. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7* [w:] *Standardy władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, KUL, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 145–159.

79 Zob. A. Mężykowska, *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC* [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 55–83.

80 Zob. Complete list of the Council of Europe’s treaties, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> [data dostępu: 28.07.2016].

Formą działania Komitetu Ministrów jest podejmowanie uchwał. Wymagają one jednomyślności przedstawicieli głosujących, m.in. wówczas, gdy dotyczą zaleceń dla rządów członków Rady Europy czy sprawozdania przedkładanego następnie Zgromadzeniu Parlamentarnemu. Uchwały w sprawach dotyczących zasad proceduralnych lub regulacji finansowych i administracyjnych mogą być podejmowane zwykłą większością głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie<sup>81</sup>.

Państwa przystępujące do Rady Europy zobowiązują się do respektowania zasad rządów prawa i zagwarantowania każdej osobie, która podlega ich jurysdykcji, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Deklarują także otwartą i efektywną współpracę na rzecz osiągnięcia większej jedności oraz ułatwiania rozwoju gospodarczego i społecznego. Każde państwo członkowskie musi przestrzegać tych zobowiązań, nad czym czuwa Komitet Ministrów<sup>82</sup>. Sprzyja to internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawno-człowieczych w państwach członkowskich RE<sup>83</sup>.

W przypadku poważnych naruszeń przez państwo członkowskie zobowiązań, wynikających ze Statutu, Komitet Ministrów może je zawiesić w prawach do reprezentacji, zwrócić się z wnioskiem o jej odwołanie lub nawet podjąć decyzję o pozbawieniu członkostwa w Radzie Europy<sup>84</sup>.

Zgromadzenie Parlamentarne jest organem obradującym RE, którego członkowie są mianowani przez parlamenty krajowe. Dzięki swojemu składowi, odzwierciedlającemu układ sił w parlamentach państw członkowskich, może zatem pełnić rolę rzecznika europejskiej opinii publicznej<sup>85</sup>. W odróżnieniu od Komitetu Ministrów poszczególne pań-

81 Zob. G. Krawiec, *Prawo administracyjne Rady Europy* [w:] *Europejskie prawo administracyjne*, red. G. Krawiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 40.

82 Zob. A. Drzemczewski, *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 58; M. Lewoc, *Ocena stanu realizacji przez Polskę Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy*, „Probacja” 2009, nr 2, s. 59–71.

83 Zob. J. Jaskiernia, *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawno-człowieczych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)* [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 155.

84 Zob. M. Lewoc, *Ocena...*, dz. cyt., s. 59.

85 M. Grzymkowska, *Biomedycyna w instytucjonalnych ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka* [w:] *Standardy bioetyczne w prawie europejskim*, red. M. Grzybowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 51.

stwa reprezentowane są przez różną liczbę parlamentarzystów. Źródłem takiego podziału jest liczba mieszkańców przypadająca na dane państwo. Ponadto w Zgromadzeniu zasiadają też parlamentarzyści państw o statusie specjalnego gościa. Łącznie w pracach Zgromadzenia uczestniczy 583 parlamentarzystów z 47 państw europejskich i jednego pozaeuropejskiego (stan na 22 lutego 2022).

Zgromadzenie, dysponując pełną swobodą w ustalaniu swojego porządku obrad, zajmuje się zagadnieniami istotnymi w danej chwili, a także o znaczeniu perspektywicznym. Dotyczą one w szczególności problemów nurtujących współczesne społeczeństwa oraz kwestii z obszaru polityki międzynarodowej<sup>86</sup>.

Debaty prowadzone na forum Zgromadzenia Parlamentarnego mają istotny wydźwięk polityczny. Oddziałują bowiem na kształtowanie się polityki państw członkowskich. Niejednokrotnie wiążą się z wysłuchaniem wystąpień przywódców państw i rządów, którzy odpowiadają na pytania członków Zgromadzenia. Dotychczasowe dyskusje dotyczyły m.in. strategii zapobiegania rasizmowi i nietolerancji w Europie, ram globalnego porozumienia w kwestiach zmian klimatycznych oraz odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za łamanie praw człowieka<sup>87</sup>. Nieprzypadkowo dyskusowanie o bieżących problemach rozwoju europejskiego należy do podstawowych funkcji Zgromadzenia. Efektem tych debat jest zatwierdzanie rekomendacji bądź rezolucji.

Rekomendacje, przyjmowane zwykłą większością głosów, to adresowane do Komitetu Ministrów propozycje konkretnych działań. Rezolucje mają charakter deklaracji przekonań Zgromadzenia Parlamentarnego i nie wiążą się z konkretnymi propozycjami działań<sup>88</sup>. Rekomendacje

86 Zob. P. Evans, P. Silk, *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Council of Europe, Strasbourg 2008, s. 34; Por. Z. Nowakowski, *Rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do budowania bezpieczeństwa europejskiego* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. V, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 320–327.

87 Zob. 1. część sesji 2014 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, źródło: [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=DAC1D6E8F9B2AD44C-1257C6A003D9AD3](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=DAC1D6E8F9B2AD44C-1257C6A003D9AD3). Więcej na stronie internetowej ZPRE: <http://assembly.coe.int/defaultE.asp> [data dostępu: 22.02.2022].

88 Por. *Rezolucja 1003 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1 lipca 1993 roku w sprawie etyki dziennikarskiej*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1994, nr 3, s. 155–160.

Zgromadzenia Parlamentarnego, zgodnie z art. 22 Statutu, zawierają konkluzje wynikające z jego debat. Skierowane są do Komitetu Ministrów i wiążą się z propozycją określonych działań, które Komitet Ministrów mógłby podjąć. Rezolucje, drugi typ aktów przyjmowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne, w odróżnieniu od rekomendacji nie stanowią propozycji konkretnych działań, mają charakter bardziej ogólny i programowy<sup>89</sup>. Kompetencje Zgromadzenia Parlamentarnego są niezwykle szerokie, jeśli chodzi o *ratione materiae*. Akty podejmowane przez Zgromadzenie nie posiadają natomiast takiej efektywności jak rekomendacje Komitetu Ministrów. Jednak wiele propozycji zawartych w rekomendacjach Zgromadzenia Parlamentarnego zostało podjętych przez organ wykonawczy Rady Europy<sup>90</sup>. Zgromadzenie Parlamentarne zapewnia równocześnie „demokratyczną legitymację” podejmowanych działań.

Historyczne wydarzenia w Europie Środkowej i Wschodniej na początku lat 90. XX w. postawiły przed Zgromadzeniem wyjątkowe wyzwanie, polegające na niesieniu pomocy w integracji tych państw z rodziną demokracji europejskich i popieraniu faktycznej współpracy parlamentarnej wszystkich państw europejskich<sup>91</sup>. Zgromadzenie przyczynia się w ten sposób do budowania silniejszej Europy, bez linii podziałów<sup>92</sup>.

Stworzony przez Zgromadzenie Parlamentarne w 1989 r. status „gościa specjalnego”<sup>93</sup> pozwolił delegacjom parlamentarnym z państw Europy Środkowej i Wschodniej – które wkroczyły na drogę demokracji

89 Między tymi dwoma typami aktów istnieją różnice w sposobie przyjęcia: rezolucje są przyjmowane większością zwykłą i adresowane bezpośrednio do rządów, podczas gdy rekomendacje – większością 2/3 i adresowane do Komitetu Ministrów.

90 Zob. A. Grześkowiak, *Kara śmierci w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leopolda Steckiego*, red. M. Bączyk i in., TNOiK, Toruń 1997, s. 29–49.

91 Zob. B. Wassenberg, *History of the Council...*, dz. cyt., s. 43; por. S. Puzyna, *Zgromadzenia z udziałem parlamentów państw członkowskich Rady Europy I OBWE. Opis i próba systematyzacji* [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007, s. 37–47; J. Jaskiernia, *Partnerstwo dla demokracji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Maroka* [w:] *Ochrona praw człowieka w Afryce. Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

92 Zob. K. Torbiörn, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007, s. 175.

93 Zob. *The Rebirth of Democracy: 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*, Council of Europe, International Institute for Democracy, Strasbourg 1996, s. 46.

pluralistycznej, a nie były jeszcze pełnymi członkami Rady Europy – na uczestniczenie w sesjach plenarnych Zgromadzenia i w posiedzeniach komitetów. Nawiązane w ten sposób kontakty i wymiana poglądów wzmocniły proces demokratyzacji tych państw<sup>94</sup> i ułatwiły ich przystąpienie do Rady Europy<sup>95</sup>.

Zgromadzenie wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego. Tradycyjnie pełni on swoją funkcję przez trzy następujące po sobie roczne kadencje. Przewodniczący i Wiceprzewodniczący oraz szefowie grup politycznych tworzą Biuro Zgromadzenia.

Zgromadzenie wybiera również Sekretarza Generalnego Rady Europy, Zastępcę Sekretarza Generalnego, Sekretarza Generalnego Zgromadzenia, sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

Prace Zgromadzenia Parlamentarnego przygotowywane są na posiedzeniach komisji problemowych, wyspecjalizowanych w zakresie: spraw politycznych, zagadnień prawnych i praw człowieka, spraw społecznych, zdrowia i rodziny, kultury, nauki i edukacji, środowiska i rolnictwa, gospodarki, migracji, uchodźców, demografii, równych szans dla kobiet i mężczyzn, regulaminu oraz wypełniania zobowiązań przez państwa członkowskie. Komisje powoływane są na początku każdej sesji. Regulamin Zgromadzenia precyzyjnie określa liczbę miejsc w poszczególnych komisjach, przypadających delegacjom narodowym.

Program każdej sesji przewiduje szczegółowe debaty na temat aktualnych wydarzeń w Europie lub na świecie<sup>96</sup>. W szczególności Zgromadzenie koncentruje się na sprawach wymagających działania na szczeblu europejskim<sup>97</sup>. W sesjach Zgromadzenia uczestniczyło wiele znanych

94 Szerzej: H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat...*, dz. cyt., s. 27–43.

95 Por. *50-lecie Rady Europy*, Stenogram z posiedzenia senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej w dniu 5 maja 1999 r., źródło: <http://ww2.senat.pl/K4/AGENDA/ksziie/990505a.htm> [data dostępu: 28.07.2016].

96 Por. B. Haller, *An Assembly for Europe. The Council of Europe's Parliamentary Assembly 1949-1989*, Council of Europe, Strasbourg 2006, s. 34–45.

97 Zob. A. Grześkowiak, *Zasada równości kobiet i mężczyzn na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Ethos” 1995, nr 1, s. 57–75; A. Jaskiernia, *Problemy wolności wypowiedzi w mediach europejskich w świetle prac zgromadzenia parlamentarnego Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2003, nr 9, s. 27–34.

osobistości politycznych z całego świata, m.in. Jan Paweł II, Michaił Gorbaczow, Vaclav Havel i wielu innych.

Zgromadzenie stanowi również forum dyskusyjne dla innych organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD), Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy (EBRD), oraz dla niektórych wyspecjalizowanych agencji systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Organizacje pozarządowe uczestniczą w pracach niektórych komitetów w charakterze obserwatorów i wnoszą cenny wkład do ważnych przedsięwzięć zorganizowanych przez Zgromadzenie.

Zgromadzenie, poza organami wewnętrznymi typowymi dla parlamentów krajowych, posiada własne organy, tj.: Stałą Komisję, zbierającą się między sesjami, i Komitet Mieszany, stanowiący forum dyskusyjne dla przedstawicieli rządów państw członkowskich i parlamentarzystów<sup>98</sup>. Obecnie, poza Stałą Komisją, istnieje 13 komisji ogólnych (stan na 12 czerwca 2015). Zakres działania Zgromadzenia odpowiada zakresowi działania Rady Europy – tj. obejmuje wszystkie materie, z wyjątkiem spraw ściśle wojskowych.

Statut i Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy przewiduje m.in. procedury i środki w stosunku do państwa, które łamie warunki członkostwa<sup>99</sup>. Najdalej idzie art. 8 Statutu, który stanowi, że po zawieszeniu członkostwa Komitet Ministrów wzywa dane państwo do wystąpienia z Rady. Jeżeli państwo nie zastosuje się do wezwania, Komitet może postanowić, że przestaje ono być członkiem RE<sup>100</sup>. Artykuł 9 Statutu umożliwia zawieszenie prawa reprezentacji państwa w Komitecie i Zgromadzeniu do czasu, aż zobowiązania zostaną wykonane.

98 Zob. J. Jaskiernia, *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy* [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zydorowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 121.

99 Zob. E.H. Morawska, *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy* [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 115.

100 Do podjęcia kroków prawnych na podstawie art. 8 Statutu Rada Europy zdecydowała się tylko raz – w 1969 r. wobec Grecji w związku z poważnymi naruszeniami praw człowieka w czasie rządów tzw. czarnych pułkowników. Ostatecznie Grecja sama wystąpiła z organizacji.

Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego zezwala natomiast na podważenie pełnomocnictw delegacji krajowej do Zgromadzenia ze względów merytorycznych. Podstawą jest poważne naruszenie podstawowych wartości Rady Europy lub trwałe niewywiązywanie się ze zobowiązań przez państwo, z którego reprezentanci pochodzą<sup>101</sup>. Mniej dotkliwym posunięciem jest pozbawienie prawa do głosowania<sup>102</sup>.

Szczególne znaczenie ma powołanie, na mocy rezolucji 1115 (1997), Komisji Monitoringowej, kontrolującej wykonanie zobowiązań przez państwa członkowskie. Stwierdzenie uchybień, jak również brak współpracy ze strony państwa poddanego procedurze może prowadzić do przyjęcia rezolucji bądź zalecenia przez Zgromadzenie, odmowy zatwierdzenia pełnomocnictw krajowej reprezentacji (bądź anulowania pełnomocnictw już zatwierdzonych). Jeżeli państwo nadal uchyla się od wykonania zobowiązań, Zgromadzenie może odmówić zatwierdzenia pełnomocnictw reprezentacji krajowej bądź anulować pełnomocnictwa już zatwierdzonych. Jeżeli państwo nadal uchyla się od wykonania zobowiązań, Zgromadzenie może przyjąć rekomendację, by Komitet Ministrów podjął kroki przewidziane w art. 8 i 9 Statutu (pkt 12 rezolucji)<sup>103</sup>.

Od czasu utworzenia Zgromadzenie Parlamentarne cechuje się dużą elastycznością, w szczególności w przystosowywaniu się do dramatycznych zmian, jakie miały miejsce w ostatnich latach. Żadne inne międzynarodowe forum parlamentarne nie było tak dobrze przygotowane na przyjęcie do rodziny narodów europejskich nowych demokracji z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>104</sup>.

Fakt, że członkowie Zgromadzenia są jednocześnie członkami parlamentów krajowych jest niezwykle korzystny, gdyż zapewnia Zgromadzeniu bliskie kontakty z polityką prowadzoną przez poszczególne państwa.

101 Możliwość tę przewiduje art. 8.2.a Regulaminu. Z wnioskiem musi wystąpić co najmniej 10 członków Zgromadzenia, pochodzących z przynajmniej pięciu krajów.

102 Dopuszcza to art. 8.5 c Regulaminu.

103 Zob. P. Filipek, *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 67–68.

104 Zob. B. Habegger, *Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations*, „Cooperation and Conflict” 2010, Vol. 45, No 2, s. 186–204.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), został utworzony na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., działalność rozpoczął w Strasburgu w 1959 r. Po licznych zmianach<sup>105</sup> w zasadach funkcjonowania dziś stanowi jeden z podstawowych elementów systemu organizacyjnego Rady Europy<sup>106</sup>. Obecnie jest jedynym sądem międzynarodowym, przewidzianym przepisami Konwencji; należy jednak odróżnić go od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (w poprzednim stanie prawnym zwanym potocznie: Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości), który jest organem sądowym Unii Europejskiej<sup>107</sup>. Prawo do skargi stanowi najważniejszy element tego systemu i umożliwia zarówno osobom indywidualnym<sup>108</sup>, grupom osób i organizacjom międzynarodowym (tzw. skargi indywidualne), jak i państwom-stronom Konwencji (tzw. skargi międzypaństwowe) dochodzenie swoich praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji<sup>109</sup>. Trybunał, rozpoznając konkretne zarzuty stawiane państwu przez pokrzywdzonych, tworzy jednocześnie wspólne zasady i standardy w sferze praw człowieka<sup>110</sup>, które państwa-strony zobowiązane są zapewnić jednostce w każdych warunkach.

105 Zob. B. Gronowska, *Pięćdziesiąta rocznica powstania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy Polski*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 9–26.

106 Zob. L. Garlicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka – aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Tom I. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 596–609.

107 Por. H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010.

108 D. Mocarska, *Prawo do wystąpienia ze skargą indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu* [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Pikulski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2002, s. 289–295.

109 Zob. B. Szydłowski, *Rola skargi w europejskim systemie ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka wczoraj i dziś. W 60. rocznicę powstania Rady Europy oraz 20-lecia przyjęcia Konwencji Praw Dziecka*, Wydawnictwo Naukowe UMK Toruń, Toruń 2010, s. 89–96.

110 Zob. J. Menkes, A. Kociołek-Pęksa, *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Tom I, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 523–541.

Do Trybunału spływa tak wiele spraw, że niemożliwym jest, aby cały organ zajmował się każdą z nich<sup>111</sup>, dlatego działa on w oparciu o następujące jednostki organizacyjne:

- Zgromadzenie Plenarne – łącznie wszyscy sędziowie, w tym składowy Trybunał załatwia jedynie sprawy administracyjne (art. 26 EKPCz), nie rozpatruje skarg wniesionych do Trybunału;
- Wielka Izba – 17 członków: Przewodniczący Trybunału, Wiceprzewodniczący, Przewodniczący Izb oraz sędziowie wybierani losowo z pozostałych członków ETPCz;
- Izby – ustanawiane przez Zgromadzenie Plenarne na określony czas, tworzone przez siedmiu sędziów;
- Komitety – tworzone są przez Izby, składają się z trzech sędziów.
- Sędzia, zasiadający jednoosobowo – bada dopuszczalność skargi złożonej do Trybunału; sędzia ten nie może pochodzić z kraju, przeciwko któremu wniesiono skargę.

Trybunał składa się z sędziów, których liczba równa jest liczbie państw – sygnatariuszy Konwencji. Sędziowie wybierani są przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez dane państwo. Konwencja stawia kandydatom na sędziów wysokie wymagania formalne i etyczne. Winni oni być ludźmi o najwyższym autorytecie moralnym oraz posiadać kwalifikacje upoważniające do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego we własnym imieniu, nie zaś w imieniu państwa, które ich delegowało. W czasie sprawowania mandatu sędziego obowiązują ETPCz zasady niepołączalności, sędziowie nie mogą więc brać udziału w żadnej działalności nie dającej się pogodzić z niezawilnością, bezstronnością oraz wymaganiami czasowymi piastowania funkcji<sup>112</sup>.

Procedura przed ETPCz składa się z czterech etapów: rejestracji skargi przez Kancelarię, badanie dopuszczalności skargi, próby polubownego

111 Zob. W. Sanetra, *Skuteczność Konwencji czy skuteczność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka?* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 74.

112 Zob. R. Balicki, *Europejski system ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 78.

rozpatrzenia, orzeczenia co do meritum łącznie z możliwością odwołania się od orzeczenia<sup>113</sup>.

Do zasadniczej reformy systemu strasburskiego doszło w efekcie przyjęcia Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 11 maja 1994 r. (wszedł w życie 1 listopada 1998 r.). Utworzony został jednolity Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>114</sup>, a skardze indywidualnej nadano przymiot obligatoryjności<sup>115</sup>. Nie mniej jednak problem przewlekłości postępowania przed nowym ETPCz, m.in. na skutek wzrostu liczby państw-stron Konwencji<sup>116</sup> oraz traktowania go jako swoistej „czwartej instancji”, nie został rozwiązany. Powstała więc konieczność dalszego reformowania procedury strasburskiej<sup>117</sup> i 13 maja został przyjęty i otwarty do podpisu Protokół nr 14 do EKPCz<sup>118</sup>, który wszedł w życie 1 czerwca 2010<sup>119</sup>.

Protokół nr 14 reformuje procedury Trybunału następująco:

- skargi w sposób oczywisty niedopuszczalne mogą być odrzucane mocą decyzji jednego sędziego (wcześniej decyzją Komitetu trzech sędziów);
- wprowadzono dodatkową przesłankę dopuszczalności – odrzucane mają być sprawy, w których skarżący nie poniósł „istotnej szkody”;
- kadencja sędziów została wydłużona z sześciu do dziewięciu lat, zlikwidowano możliwość reelekcji;
- wprowadzono możliwość okresowego zmniejszenia liczby sędziów orzekających w Izbie z siedmiu do pięciu;

113 Zob. szerzej: M.A. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, 6. wydanie, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 6–197.

114 Zob. H.G. Schermers, *Połączenie Komisji i Trybunału Praw Człowieka. (Protokół nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)*, „Palestra” 1995, nr 11/12, s. 91–100.

115 A. Bisztyga, *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 1995, t. 2, s. 31–57.

116 Por. A. Rzepliński, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Historia i działalność*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10, s. 127–131.

117 R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 1, s. 5.

118 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194, Strasbourg, 13 May 2004.

119 Protokół ten nie rozwiązał jednak problemu przewlekłości postępowania, na co wpływ miał m.in. przedłużający się proces ratyfikacji. Z ratyfikacją Protokołu zwlekała Federacja Rosyjska – na temat powodu tej zwłoki szerzej I.C. Kamiński, *Rosja nie ratyfikuje protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 55–59.

- Komitet może jednomyślnie uznać skargę za niedopuszczalną bądź skreślić ją z listy skarg albo też uznać skargę za dopuszczalną i wydać orzeczenie, jeżeli dane zagadnienie było już wcześniej przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa Trybunału (ang. *repetitive cases*);
- przewidziano możliwość przedkładania uwag pisemnych i osobistego udziału w rozprawach toczących się przed Izbą lub Wielką Izbą przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy;
- zwiększono możliwości zawarcia przez strony ugody;
- przewidziano zwiększenie nacisku na zobowiązanie stron do podporządkowania się wyrokom Trybunału;
- dodano do Konwencji zapis przewidujący przystąpienie do niej Unii Europejskiej (przy wcześniejszym brzmieniu Konwencji były wątpliwości co do takiej możliwości)<sup>120</sup>.

Pomysły na reformę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zostały również przedstawione w deklaracjach z Izmiru z 27 kwietnia 2011 r.<sup>121</sup> oraz z Brighton z 20 kwietnia 2012 r.<sup>122</sup>, które dotyczyły przyszłości Trybunału. W konsekwencji Komitet ds. reformy ETPCz (CDDH), w skład którego wchodzi przedstawiciele rządowi wszystkich 47 państw członkowskich Rady Europy, przygotował projekty dwóch nowych protokołów do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – Protokołu nr 15 i Protokołu nr 16. Jeden z nich, tj. Protokół nr 16, przewiduje wprowadzenie do strasburskiego systemu ochrony praw człowieka instytucji opinii doradczej<sup>123</sup>. Instytucja ta znajduje zastosowanie w innych systemach międzynarodowej ochrony praw człowieka, przede wszystkim w systemie międzyamerykańskim<sup>124</sup>.

120 Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka: w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 23–45.

121 Izmir Declaration adopted on 27 April 2011 at High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir (Turkey), 26–27 April 2011.

122 The Council of Europe, Brighton Declaration, CDDH(2012)007, 29 May 2012; Brighton Declaration adopted at the High-level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Steering Committee for Human Rights, Brighton, United Kingdom, 18–20 April 2012..

123 Zob. A. Płoszka, *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 89–99.

124 Zob. A. Wąsiewicz-Szczepańska, *Interamerykański system ochrony praw człowieka* [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 213–230.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy odgrywa bardzo ważną rolę w kwestii ochrony praw człowieka<sup>125</sup>. Nie jest to instytucja traktatowa – została utworzona na mocy rezolucji Komitetu Ministrów z 7 maja 1999 r.<sup>126</sup> Gdy inicjatywa utworzenia takiej instytucji została zgłoszona 14 stycznia 1996 r. w wystąpieniu prezydenta Finlandii Marttiego Ahtisaariego na forum Zgromadzenia Parlamentarnego RE<sup>127</sup>, było oczywiste, że jest to próba poszukiwania instrumentu skuteczniejszej ochrony praw człowieka w sytuacji, gdy zwiększenie członkostwa RE, a tym samym zasięgu oddziaływania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>128</sup>, spowodowało, iż efektywność narzędzi ochronnych, sprawnie funkcjonujących do 1989 r., uległa wyraźnemu obniżeniu<sup>129</sup>. Rząd Finlandii zakładał więc, a myślenie to znalazło znaczący rezonans w strukturach i środowiskach działania RE, że utworzenie takiego organu wpłynie na „skrócenie drogi do Strasburga” i zwiększy poczucie – wśród mieszkańców Europy – dostępności instrumentów ochrony praw człowieka, którymi dysponuje RE. Inicjatywę tę ponowiła minister spraw zagranicznych Finlandii Tarja Halonen 7 listopada 1996 r.

Komisarz nie jest instytucją sądową, nie może rozpatrywać skarg indywidualnych, a jego czynności muszą być zgodne z działaniami instytucji i organów kontrolnych powołanych w ramach RE<sup>130</sup>.

Choć więc ostatecznie nie przyznano Komisarzowi prawa do rozpatrywania indywidualnych skarg<sup>131</sup>, to jednak katalog jego kompetencji

125 Por. *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, ed. G. de Beco, Routledge, Abingdon 2011, s. 14–23.

126 Rezolucja (99) 50 o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy z 7 maja 1999 r.

127 Zob. *Ombudsman, Parliamentary Commissioner, Mediators and Persons Discharging Similar Functions in Member States of the Council of Europe. A Comparative Study*, Strasbourg – 30 June 1997, s. 9 i n.

128 Zob. D. Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Dom Wyd. ABC, Warszawa 2001, s. 34.

129 Zob. S. Paruch, *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 62.

130 Zob. M. Medwid-Fidler, *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka* [w:] *Efektywność Europejskiego Systemu Ochrony Praw Człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 193.

131 Szerzej: J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy: dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, nr 11.

został określony szeroko w rezolucji (99) 50 w sprawie Komisarza Praw Człowieka RE. Obejmuje on: 1) promowanie edukacji i uświadomienia praw człowieka w państwach członkowskich; 2) przyczynianie się do promowania efektywnej realizacji i pełnego wdrożenia praw człowieka w państwach członkowskich; 3) udzielanie rady i dostarczanie informacji w zakresie ochrony praw człowieka i przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka (Komisarz powinien tu współdziałać ze strukturami ochrony praw człowieka w państwach członkowskich, a jeśli takowych nie ma – powinien zachęcać do ich utworzenia); 4) ułatwianie działalności krajowych ombudsmanów lub podobnych instytucji w zakresie praw człowieka; 5) identyfikowanie ewentualnych niedostatków w zakresie prawa i praktyki w państwach członkowskich co do przestrzegania praw człowieka określonych w dokumentach RE; promowanie efektywnego wdrażania tych standardów w państwach członkowskich; udzielanie państwom – za ich zgodą – pomocy w podejmowanych wysiłkach do usunięcia tych niedostatków; 6) kierowanie, jeśli Komisarz uzna to za stosowne, raportów dotyczących konkretnych spraw do Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów; 7) odpowiadanie, w sposób jaki Komisarz uzna za właściwy, na prośby kierowane przez Komitet Ministrów lub Zgromadzenie Parlamentarne w zakresie ich zadań dotyczących zapewnienia realizacji standardów praw człowieka RE; 8) przedkładanie rocznego raportu Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu; 9) współdziałanie z innymi międzynarodowymi instytucjami dla promowania i ochrony praw człowieka, z jednoczesnym unikaniem niepotrzebnego dublowania ich aktywności<sup>132</sup>.

Istnieje pogląd, że Komisarz Praw Człowieka Rady Europy powołany został jako organ, który analizuje sytuację w poszczególnych państwach w sposób stały<sup>133</sup>. Wyposażenie go w zdolność szybkiego reagowania, sporządzania raportów z przeprowadzanych misji do państw znacznie podwyższyło skuteczność ochrony praw człowieka w ramach RE<sup>134</sup>. Instytucja ta w ciągu 15 lat swojego istnienia znacząco rozwinęła obszar

132 Zob. *Human Rights...*, ed. G. de Beco, dz. cyt., s. 34.

133 Zob. R. Kicker, M. Mostl, E. Lantschner, *Reforming the Council of Europe's Human Rights Monitoring Mechanisms*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2011, Vol. 29, s. 460.

134 R. Balicki, *Europejski system ochrony...*, dz. cyt., s. 72.

działalności, a jej uprawnienia nabrały szerszego wymiaru<sup>135</sup>. Pozycję Komisarza niewątpliwie wzmocniono nowym uprawnieniem – możliwość występowania jako trzecia strona w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka<sup>136</sup>. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, dzięki kompetencjom nadanym przez Protokół nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, może uczestniczyć we wszystkich sprawach toczących się przed Trybunałem, przedkładać swoje uwagi na piśmie oraz brać udział w rozprawach. Przyznanie nowych uprawnień Komisarzowi miało odciążyć Trybunał, umożliwić rozwiązywanie pewnego rodzaju kwestii w szybszy sposób oraz zmniejszyć liczbę spraw wnoszonych do Trybunału<sup>137</sup>. Było to także nadanie Komisarzowi roli w procedurze określania dopuszczalności wniosków do Trybunału, gdyż wiele z nich może być rozstrzygane w drodze pozasądowej. Komisarz może również interweniować w procedury ugodowe lub realizacji decyzji Trybunału.

Powierzenie dodatkowych kompetencji Komisarzowi wynikało z faktu, iż jako instytucja, ma odpowiednie doświadczenie, które może wykorzystywać, aby pomóc Trybunałowi wyjaśnić niektóre kwestie, zwłaszcza te podkreślające strukturalne niedociągnięcia systemowe w państwach członkowskich.

Głównym organem o charakterze pomocniczym w stosunku do Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego jest Sekretarz Generalny Rady Europy<sup>138</sup>. Statut Rady Europy nie uznaje jednak Sekretarza Generalnego za statutowy organ organizacji i niewiele mówi o jego funkcjach. Artykuł 10 Statutu stwierdza jedynie, iż Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne „są obsługiwane przez Sekretariat Rady Europy”. Dopiero w Rozdziale VI Statutu znajduje się krótka wzmianka dotycząca organizacji Sekretariatu Generalnego. W ścisłym związku ze strukturą Sekretariatu Generalnego pozostaje Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

135 Zob. T. Hammarberg, *Human Rights in Europe: no grounds for complacency*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011, s. 6–17.

136 Zob. T. Hammarberg, *States should protect the right individuals to apply to the Strasbourg Court*, The Commissioner Viewpoints, Strasbourg 2007.

137 Por. A. Przyborowska-Klimczak, *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 10–11, s. 96.

138 [www.strasburge.msz.gov.pl/o\\_re/organy\\_re/sekretarz\\_generalny/](http://www.strasburge.msz.gov.pl/o_re/organy_re/sekretarz_generalny/), data dostępu [3.08.2016].

Zgodnie z art. 36 b Statutu Zgromadzenie powołuje Sekretarza Generalnego i zastępcę Sekretarza Generalnego na wniosek Komitetu Ministrów. Natomiast stosownie do uchwały statutowej (49) 20 Sekretarz Generalny i zastępca Sekretarza Generalnego są wybierani na pięcioletnią kadencją z możliwością ponownego wyboru<sup>139</sup>. Żaden z kolejnych Sekretarzy Generalnych nie pełnił jednak swojej funkcji dłużej, niż przewiduje to jeden mandat.

Na początku rolę Sekretarzy Generalnych było jedynie niesienie pomocy Komitetowi Ministrów lub Zgromadzeniu. Obecnie jednak wymaga się od nich koordynowania pracami Rady Europy oraz wytyczania ich kierunku. Ich kompetencje są szerokie i w głównych punktach wyszczególnione w Statucie oraz regulaminach wewnętrznych Komitetu Ministrów i Zgromadzenia.

W sferze finansowej do obowiązków Sekretarza Generalnego należy przygotowanie budżetu Rady, który jest przez niego przedstawiany do zatwierdzenia Komitetowi Ministrów na warunkach określonych w regulaminie finansowym. W sprawach administracyjnych jego obowiązkiem jest zapewnienie dobrego funkcjonowania Rady; ponosi on również ogólną odpowiedzialność za działalność Rady. Sekretarz Generalny uczestniczy z głosem doradczym we wszystkich posiedzeniach Komitetu Ministrów, Komitetu Mieszanego i Zgromadzenia. Jest on także depozytariuszem traktatów zawartych w Radzie Europy.

Sekretarz Generalny odgrywa również specjalną rolę w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z jej art. 15 ust. 3 Wysokie Układające się Strony, które mają zamiar dokonać derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, muszą wyczerpująco poinformować Sekretarza Generalnego o podjętych przez nie środkach oraz powodach ich zastosowania. Na podstawie art. 52 może on również żądać od każdej Wysokiej Układającej się Strony wyjaśnień dotyczących „sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji”. Właśnie na tej podstawie

---

139 Obecnie Sekretarzem Generalnym Rady Europy (stan na 3.08.2016) jest Norweg Thorbjørn Jagland, wybrany podczas sesji Zgromadzenia Parlamentarnego w 2009 r. i ponownie – w 2014 r.

Sekretarz Generalny żądał od Federacji Rosyjskiej informacji o sytuacji praw człowieka w Czeczenii<sup>140</sup>.

Sekretarz Generalny rekrutuje, nominuje, wyznacza na określone stanowiska lub zwalnia personel Sekretariatu Generalnego (liczącego około dwóch tysięcy urzędników), zgodnie z regulaminem administracyjnym. Członkowie personelu mają status urzędników międzynarodowych. Podobnie jak we wszystkich organizacjach międzynarodowych również w tej wymaga się od Sekretariatu, aby zatrudnienie było dokonywane według kryterium równowagi geograficznej dotyczącej liczby i rangi stanowisk. W istocie rządy, w zależności od ich udziału w budżecie, mają moralne prawo domagać się, aby ich obywatele otrzymywali odpowiednią liczbę stanowisk wyższej rangi.

Art. 37 Statutu przewiduje, iż Sekretariat mieści się w siedzibie Rady Europy, a Sekretarz Generalny jest odpowiedzialny za pracę Sekretariatu<sup>141</sup> przed Komitetem Ministrów. Ma on m.in. obowiązek wykonywania administracyjnych i innych czynności na potrzeby Zgromadzenia.

Ważnym działaniem Sekretarza Generalnego było określenie priorytetów i strategii Rady Europy. Kluczowe zadania to:

- współpraca z państwami członkowskimi nad zdefiniowaniem roli i zakresu odpowiedzialności Rady Europy oraz sformułowaniem jasnego mandatu tej organizacji,
- umocnienie demokratycznych standardów i zapewnienie ich przestrzegania przez państwa,
- bezpieczeństwo i zapobieganie przestępczości w państwach członkowskich, szczególnie przeciwdziałanie korupcji, praniu brudnych pieniędzy, cyberprzestępczości, handlowi ludźmi i narkotykami,
- konkretne programy w zakresie praw człowieka, demokracji, uchodźców, spójności społecznej, zagadnień kultury i środowiska,
- nowe inicjatywy w dziedzinie walki z międzynarodowym terroryzmem,

140 List Sekretarza Generalnego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej z 27 stycznia 2000 r., Doc. 8671 (addendum), 3 kwietnia 2000.

141 Sekretariat obejmuje Dyрекcję Komunikacji i Badań (DCR), Dyрекcję Planowania Strategicznego (DSO), Dyрекcję Protokołu, Dyрекcję Generalną Spraw Publicznych (DGAP), Dyрекcję Generalną Spraw Prawnych (DG I), Dyрекcję Generalną Praw Człowieka (DG II), Dyрекcję Generalną Spoistości Socjalnej (DG III), Dyрекcję Generalną Edukacji, Kultury i Dziedzictwa, Młodzieży i Sportu (DG IV), Dyрекcję Generalną Administracji i Logistyki (DGAL).

- kampania przeciwko torturom i poniżającemu traktowaniu,
- działania zwalczające rasizm, antysemityzm i islamofobię,
- promowanie równości i równego traktowania bez względu na płeć, pochodzenie etniczne, przekonania religijne lub polityczne,
- zapewnienie sprawiedliwego i równego traktowania wszystkich państw, bez względu na ich wielkość, zamożność czy położenie geograficzne,
- budowanie efektywniejszych stosunków z UE, ONZ, OBWE oraz organizacjami regionalnymi i pozarządowymi,
- ocena wyników działań zmierzających do poprawy skuteczności i nadania większej widoczności Radzie Europy<sup>142</sup>.

Istotne znaczenie ma również Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, skupiający w dwu Izbach (Izba Władz Lokalnych, Izba Regionów) przedstawicieli środowisk samorządowych. Kongres, o czym szerzej w kolejnych rozdziałach, pełni funkcję opiniodawczą w stosunku do Komitetu Ministrów (przedkłada mu propozycje w sprawie rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym) i Zgromadzenia Parlamentarnego, a także promuje współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi<sup>143</sup>.

### 1.3. System aksjologiczny Rady Europy

System aksjologiczny Rady Europy na przestrzeni lat przeszedł znaczną ewolucję, został wzbogacony i skonkretyzowany w trakcie jej działalności<sup>144</sup>. Nowe zadania polegały na tworzeniu standardów konstytucyjnych, ukierunkowanych na demokratyczny rozwój ustrojów politycznych państw członkowskich<sup>145</sup>. Było to zgodne z tym, co wyróżniało

142 Zob. *Organisation and Mandates of the Secretariat*, źródło: [www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat](http://www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat) [data dostępu: 29.07.2016].

143 Zob. *Statutory and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 1–2.

144 Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60...*, dz. cyt., s. 9.

145 Zob. H. Suchocka, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw-członków Rady Europy – wzajemne zależności* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 1996, s. 443–457.

tę organizację międzynarodową już na samym początku jej istnienia, a więc z zasadą: „Ucieleśnienie i nadawanie niezwykle konkretnej formy wartościom zawartym w takich pojęciach, jak prawa człowieka, państwo prawa i demokracja stanowiło trzon jej działalności”<sup>146</sup>. Chodziło tu nie tylko o upowszechnianie demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych, ale o twórcze wpływanie na kształt ustrojów państw ubiegających się o członkostwo<sup>147</sup>.

System aksjologiczny RE doskonale obrazuje jej statut. Państwa członkowskie – jak czytamy w preambule – wyraziły przekonanie, że „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji”<sup>148</sup>. Pokój, współpraca i sprawiedliwość międzynarodowa były więc tymi wartościami, których osiągnięcie miało ułatwić powstanie RE<sup>149</sup>.

Godna uwagi jest kwestia charakteru prawnego dokumentów powstających w mechanizmie RE. System ten dzielony jest na dwie kategorie. Pierwszą stanowią umowy międzynarodowe, mające charakter aktów prawnie wiążących w organizacji prawa międzynarodowego, które przybierają z reguły formę konwencji<sup>150</sup>. Choć wskazana forma ma znaczenie decydujące, to jednak do tej kategorii należy też zaliczyć instrumenty występujące pod nazwą „kart”, „umów”, „porozumień” lub „układów”<sup>151</sup>.

W 2005 r. wprowadzono jednolitą nazwę „konwencja Rady Europy”. Z kolei system konwencyjny RE z biegiem lat stworzył zasadniczy zręb

146 J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 1999, nr 1, s. 8.

147 J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Field of Setting-up Constitutional Standards* [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, eds. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, Kluwer Law International, The Hague–London 2000, s. 22.

148 Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

149 J. Robel, *Wpływ Rady Europy...*, dz. cyt., s. 44.

150 Zob. Z. Galicki, *Konwencje Rady Europy a prawo europejskie – klauzula rozłączności* [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 137–156.

151 Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999, s. 29.

europejskiej przestrzeni prawnej<sup>152</sup> i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego sensu largo<sup>153</sup>.

Fundamentalną rolę dla systemu konwencyjnego RE odgrywa Europejska Konwencja Praw Człowieka. Stanowi ona bowiem podstawowy zestaw standardów demokratycznych, egzekwowanych za pomocą mechanizmu kontrolnego, w którym szczególną rolę odgrywają: Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>154</sup> oraz Komitet Ministrów RE<sup>155</sup>. Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany wokół Konwencji, uznawany jest za „najbardziej udany eksperyment w zakresie ponadnarodowej, sądowej ochrony praw człowieka”<sup>156</sup>.

Europejska Konwencja Praw Człowieka, a także inne traktaty przyjmowane przez RE – takie jak Europejska Konwencja zapobiegania torturom<sup>157</sup> – łączą się w całość, składając się na „blok konstytucyjny” RE<sup>158</sup>. Istotnym elementem tego bloku jest Deklaracja Wiedeńska Szefów Państw i Rządów Rady Europy (z 1993 r.), która stanowi, iż przystąpienie do RE zakłada, że państwo aplikujące dostosuje swoje instytucje i system prawny do podstawowych zasad demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka. Przedstawiciele społeczeństwa muszą być wybierani w drodze wolnych i uczciwych wyborów,

- 
- 152 Zob. G. Buquicchio, P. Garrone, *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise* [in:] *Law in Greater Europe...*, dz. cyt., s. 5.
- 153 Z. Galicki, *Konwencje Rady Europy...*, dz. cyt., s. 142.
- 154 Zob. A. Bohdan, *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r.* [w:] *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczowska, F. Tereskiewicz, Opole 2016, s. 101–109.
- 155 Zob. R. Kropiwnicki, *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 301.
- 156 S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, Vol. 15, No. 4, s. 476.
- 157 Zob. L. Wieczorek, *Wdrażanie standardów Rady Europy w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności na przykładzie wybranych instytucji prawa europejskiego i prawa polskiego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018, nr 100, s. 35.
- 158 Por. H. Klebes, *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, „St. Louis–Warsaw, Transatlantic Law Journal” 1999–2000.

opartych na powszechnym prawie do głosowania<sup>159</sup>. Zagwarantowana swoboda wypowiedzi<sup>160</sup>, szczególnie mediów<sup>161</sup>, ochrona mniejszości narodowych<sup>162</sup> oraz przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego muszą pozostawać decydującym kryterium oceny każdego wniosku o członkostwo<sup>163</sup>. Równie fundamentalnym jest zobowiązanie do podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i przyjęcie w całości, w krótkim czasie, mechanizmów kontroli określonych w Konwencji<sup>164</sup>. „Jesteśmy zdecydowani – stwierdzono w Deklaracji – zapewnić pełne przestrzeganie zobowiązań przyjętych przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy”<sup>165</sup>. Istotnym elementem systemu aksjologicznego RE jest wspieranie demokracji lokalnej poprzez rozwój samorządności terytorialnej i samorządności regionalnej<sup>166</sup>.

Na „blok konstytucyjny” RE składają się: 1) Statut RE; 2) Europejska Konwencja Praw Człowieka i inne konwencje przyjęte w systemie RE; 3) deklaracje interpretacyjne (takie jak Deklaracja Wiedeńska z 1993 r.); 4) orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Heinrich Klebes wskazuje w związku z tym, że normy zawarte w „bloku konstytucyjnym” są *ius cogens* w stosunku do wszystkich państw członkowskich”.

159 Deklaracja Wiedeńska, Wiedeń, 9 października 1993 r.

160 Zob. W. Waclawczyk, *Swoboda wypowiedzi jako fundamentalna zasada społeczeństwa demokratycznego. Kilka uwag o standardach Rady Europy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2005, nr 12, s. 92–99.

161 Zob. E. Nowak, *Wolność słowa w mediach europejskich – działalność informacyjna i monitoringowa Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego przy Radzie Europy* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 577–593.

162 Zob. A. Chrościcka, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 84–104.

163 Zob. I.C. Kamiński, *Członkostwo Federacji Rosyjskiej w Radzie Europy a problem czezeński* [w:] *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałeckiego*, red. M. Borucka-Arctowa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 483–499.

164 Zob. M. Safjan, *Polska w Radzie Europy* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat...*, dz. cyt., s. 114–123.

165 Zob. Deklaracja Wiedeńska..., dz. cyt.

166 Zob. J. Jaskiernia, *Samorząd terytorialny w systemie aksjologicznym Rady Europy* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy. Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Acta Iuridica Lebusana, t. 12, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2019, s. 179.

Zaznacza jedynie, że nie dotyczy to wszystkich standardów, wynikających z orzecznictwa Trybunału, niemniej państwa członkowskie „są świadome tego, że w podobnych sytuacjach mogą stanąć wobec ryzyka narażenia się na orzeczenie winy przez Trybunał, w oparciu o wcześniejsze orzeczenie wydane w porównywalnym przypadku”<sup>167</sup>.

Cechą RE jest to, że istotną rolę odgrywają w niej również dokumenty tzw. miękkiego prawa (*soft law*)<sup>168</sup>. Należą do tej kategorii w szczególności rekomendacje Komitetu Ministrów RE<sup>169</sup> oraz rezolucje i rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego RE<sup>170</sup>. Chodzi tu w szczególności o rekomendacje Komitetu Ministrów adresowane do państw członkowskich. I chociaż formalnie nie są wiążące, to jednak Komitet Ministrów ma prawo – zgodnie ze Statutem – zwrócić się do państw członkowskich o informację, „jaki bieg nadano rekomendacjom” (art. 15 lit. b). W założeniu modelowym powinny być realizowane, ale mają jedynie znaczenie dokumentów niosących pewne zobowiązania o charakterze politycznym. Przy ocenie ich znaczenia należy uwzględnić, że RE nazywana jest „organizacją wartości”, a w tej sytuacji państwa, które dobrowolnie do niej przystąpiły po to, by wspólnie kreować standardy, a następnie wdrażać je do praktyki ustrojowej, powinny realizować rekomendacje bez względu na ich charakter prawny<sup>171</sup>.

Standardy o charakterze „miękkiego prawa”, podobnie jak standardy konwencyjne, mają charakter opcyjny, co oznacza, że państwa członkowskie mogą, ale nie muszą ich przyjąć<sup>172</sup>. Występuje jednak różnica pomiędzy standardami umownymi i uchwałodawczymi. Te pierwsze stają się wiążące dla państwa z chwilą przystąpienia do umowy międzynarodowej

167 H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego...*, dz. cyt., s. 30–31.

168 Szerzej: K. Spryszak, *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.

169 Zob. G. De Vel, *The Committee of Ministers...*, dz. cyt., s. 46.

170 Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000, s. 151.

171 Zob. J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 101. Por. A. Dąbrowska, *Influence of the Law of the Council of Europe on Substantive Administrative Law in Poland. Selected Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, Vol. 29, No 1.

172 Zob. J. Czepek, *Wpływ soft law Rady Europy na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach bioetycznych [w:] Ius cogens. Soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 211.

(konwencji, traktatu). Fakt przyjęcia konwencji przez odpowiedni organ organizacji międzynarodowej nie niesie więc bezpośrednio żadnych konsekwencji prawnych z punktu widzenia obowiązywania standardów. W przypadku natomiast standardów uchwałodawczych, na przykład załącznik Komitetu Ministrów RE, do ich obowiązywania nie jest konieczny żaden akt przystąpienia – z chwilą przyjęcia przez odpowiedni organ RE rozpoczyna się ich „życie” prawne. Wiązą więc one państwo członkowskie już od momentu ich przyjęcia, ale jest to związanie słabsze, o charakterze „miękkiego prawa” właśnie. Opcyjność w przypadku standardów uchwałodawczych nie wynika więc z możliwości nieprzystąpienia (skoro nie ma takiej procedury), a stąd, że państwo członkowskie może po prostu nie podjąć działań na rzecz wdrożenia takich standardów, wychodząc z założenia, że nie ciąży na nim obowiązek prawny, a z jakichś powodów uważa wprowadzenie tych standardów za niestosowne<sup>173</sup>.

Po instrumenty z obszaru „miękkiego prawa” RE sięga się z reguły wówczas, gdy europejska opinia publiczna, artykułowana w tej organizacji międzynarodowej, nie dojrzała jeszcze do uzgodnienia rozwiązania konwencyjnego. Przesłanką tworzenia „miękkiego prawa” w RE jest w szczególności to, że szereg ważnych wartości systemu aksjologicznego tej organizacji międzynarodowej nie było znanych *in statu nascendi*; zostały bowiem rozpoznane dopiero na dalszych etapach jej rozwoju. W tej sytuacji powstała potrzeba wprowadzenia ich do systemu aksjologicznego RE. Najbardziej doskonałym sposobem uzupełnienia było wprowadzanie „miękkiego prawa”, drogą protokołów dodatkowych, do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz zawarcie w nowo przyjmowanych konwencjach RE. Takie postępowanie było jednak możliwe dopiero wówczas, gdy materia regulacyjna dojrzała do regulacji konwencyjnej. W wielu kwestiach dochodzenie do rozwiązań konwencyjnych jest utrudnione, a nawet – w dającej się przewidzieć przyszłości – niemożliwe. Dotyczy to zwłaszcza obszarów regulacyjnych silnie powiązanych z zasadą suwerenności państwa, takich jak ustrój polityczny państwa, prawo wyborcze, metody prowadzenia wyborów, prawo do odpowiedzi (sprostowania). Nie znaczy to, że w kwestiach tych RE nie tworzy standardów. Są to jednak

---

173 Zob. A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych: standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008, s. 188–189.

standardy z reguły z obszaru „miękkiego prawa”, bez charakteru prawnie wiążącego, a które niosą pewne standardy do wykorzystania w procesach ustawodawczych, nie mające jednak mocy prawnie wiążącej z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Szczególny rozwój, związany z realizacją standardów o charakterze „miękkiego prawa” w systemie RE, wiąże się z charakterem tej organizacji międzynarodowej. Skoro ma być w złożeniu „klubem demokratycznych państw”, który realizuje wspólnie ukształtowane wartości, to punkt ciężkości musi z konieczności przesunąć się na konsekwencje dobrowolnie wyrażonej woli przebywania w takim klubie i honorowania jego reguł gry, bez względu na charakter prawny, w jakim zostały sformułowane. W „organizacji wartości” inne postępowanie – bez względu na typy związania wynikające z charakteru prawnego dokumentów, w którym zostały wyrażone – byłoby naruszeniem logiki przystępowania do takiej organizacji. Choć więc nie sposób bagatelizować różnic, jakie niesie zróżnicowanie „twardego” i „miękkiego prawa”, to w organizacji typu RE zróżnicowanie nie powinno mieć charakteru przesądzającego, gdyż winno ustępować generalnej motywacji do jak najszerszego zrealizowania standardów z zakresu demokracji, rządów prawa i ochrony praw i wolności człowieka, którym w szczególności służy ta organizacja międzynarodowa.

Wszystkie obserwacje mają niewątpliwie zastosowanie do aksjologii samorządu terytorialnego, jaką można skonstruować na podstawie aktów prawnych Rady Europy<sup>174</sup>. Samorząd terytorialny stanowi istotny element konstrukcji władz publicznych, a przez to istotnego elementu konstrukcyjnego architektury państwa, co jest wynikiem potrzeby realizacji zasady pomocniczości i ściśle związanej z nią zasady decentralizacji. O ile jednak pomocniczość jest zasadą wykraczającą poza granice poszczególnych państw – odnosi się bowiem także do, w różnych jej wymiarach, włącznie z globalnym, sfery transgranicznej – o tyle zasada decentralizacji wprost określa architekturę państwa<sup>175</sup>.

174 Zob. H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej w Polsce* [w:] *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 197.

175 Zob. H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, Włocławek 2017, s. 16.

Działalność Rady Europy – od Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, poprzez Europejską Kartę Samorządu Regionalnego, aż po Europejską Strategię na rzecz Innowacji i Dobrego Rządzenia na Poziomie Lokalnym.<sup>176</sup> – eksponuje zmiany, które dokonały się w środowisku międzynarodowym w zakresie standardów lokalnej samorządności. Okazuje się bowiem, że kwestie kształtowania warunków decentralizacji (politycznej, finansowej i administracyjnej) – eksponowane na początku XXI w. – stanowią katalog wytycznych na tyle oczywistych, że formułowane są standardy dalej idące. Sprowadzają się one do kategorii (*local governance*), która traktowana jest jako nowy paradygmat rozwoju, akcentujący znaczenie rezultatów rządzenia, czyli zdolność do działania satysfakcjonującego tych, w imieniu których i dla których podejmowane są wiążące decyzje. W Europejskiej Strategii na rzecz Innowacji i Dobrego Rządzenia na Poziomie Lokalnym zawarto 12 zasad, które czynić mają samorzady bardziej innowacyjnymi i „współzarządzanymi”: 1) Uczciwe wybory, reprezentacja i partycypacja; 2) Responsywność; 3) Efektywność, w tym skuteczność; 4) Otwartość i przejrzystość; 5) Praworządność; 6) Etyczne postępowanie; 7) Kompetencje; 8) Innowacyjność i otwartość na zmiany; 9) Zrównoważony rozwój i długoterminowość w planowaniu polityk lokalnych; 10) Racjonalne gospodarowanie lokalnymi środkami publicznymi; 11) Respektowanie praw człowieka, kulturowej różnorodności oraz społecznej inkluzji; 12) Rozliczalność<sup>177</sup>.

## 1.4. Geneza Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem doradczym (konsultacyjnym) reprezentującym władze lokalne i regionalne. Powołany został w 1994 r. w miejsce Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>178</sup>. Stanowi tym samym najstarszą tego

176 Przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w roku 2008, źródło: <https://rm.coe.int/1680746f16>[dostęp: 10.09.2024].

177 Zob. B. Kobielska, *Polska gmina a międzynarodowe standardy samorządności terytorialnej (25 lat w zarysie)*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, t. 47, s. 123–124.

178 Zob. D. Fic, M. Fic, *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 786, s. 43–44.

typu instytucję o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. Jednym z pierwszych impulsów do powstania Kongresu było powołanie w 1952 r. Komisji do Spraw Gmin i Regionów. Wchodziła ona w skład Zgromadzenia Doradczego Rady Europy i odgrywała rolę konsultacyjną w sprawach lokalnych<sup>179</sup>. Istotną rolę odegrała również Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 9 czerwca 1955 r.<sup>180</sup> Natomiast, na podstawie rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>181</sup>, 12 stycznia 1957 r. w Strasburgu odbyła się 1. sesja Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych (obradującej na wzór Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy). Było to pierwsze tego typu zgromadzenie w Europie, które od 1961 r. uzyskało status organu pomocniczego Rady Europy. Od strony praktycznej – z prawnego punktu widzenia – powołano ją do życia na podstawie art. 17 Statutu Rady Europy, który stanowi: „Dla celów, które uzna za pożądane, Komitet Ministrów może tworzyć komitety lub komisje o charakterze doradczym lub technicznym”. Następnie w 1975 r. Komitet Ministrów Rady Europy rozszerzył skład Konferencji również o przedstawicieli regionów europejskich, powołując Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>182</sup>, zaś w 1979 r. przemianowano ją na Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>183</sup>.

179 W 1968 r. Komisja ds. Gmin i Regionów zmieniła nazwę na Komisję Zagospodarowania Przestrzennego i Samorządu Terytorialnego. Zmiana nazwy była z jednej strony wyrazem rozszerzenia pola działania Komisji na wszystkie struktury samorządu terytorialnego, z drugiej natomiast strony – wyrazem zawężenia problemów do spraw zagospodarowania przestrzennego. Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 273.

180 Parliamentary Assembly Council of Europe, Measures to be taken to enable local authorities to meet the new responsibilities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, Recommendation 76(1955), Doc. 318, Strasbourg, 9 July 1955.

181 The Committee of Ministers, Responsibilities of local authorities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, Resolution (55) 16, 10 October 1955.

182 The Committee of Ministers, Amending the Charter of the European Conference of Local Authorities, Resolution (75) 4, 17 February 1975.

183 The Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Institution of a permanent working party in charge of maintaining close links between the Consultative Assembly and national parliaments Resolution 104 (1979), 16–18 October 1979.

Konferencja działała na podstawie mandatu Komitetu Ministrów, analogicznie jak komitety sterujące pracami w poszczególnych dziedzinach. Tak usytuowana Konferencja nie miała żadnej autonomii i nie mogła spełniać reprezentacji samorządowych władz lokalnych i regionalnych. Tymczasem samorządność terytorialna poważnie rozwinęła się w krajach zachodnich i władze samorządowe nie akceptowały sytuacji uzależnienia od decyzji Komitetu Ministrów. Jednocześnie powstał wyraźny konflikt interesów pomiędzy władzami lokalnymi a regionalnymi. Regiony uzyskiwały coraz większy zakres władzy i odpowiedzialności, tymczasem ich liczba była nieporównywalnie mniejsza niż władz lokalnych, a więc ich reprezentacja w Konferencji była niewielka i nie odzwierciedlała ich roli. Stąd, już przed Szczytem Wiedeńskim, konieczność reformy Konferencji była oczywista. Ale przez szereg lat trwały dyskusje nad tym, jaki kształt ma ona przyjąć. Reprezentacje obu szczebli przedstawiały przeciwstawne koncepcje. Przedstawiciele regionów chcieli się całkowicie wyodrębnić. Przedstawiciele władz lokalnych mieli zdanie przeciwne i starali się utrzymać status quo, który stwarzał im uprzywilejowaną sytuację<sup>184</sup>. Prawie nie zwracano uwagi na rosnącą różnorodność rządów wśród uczestników globalnego zarządzania, stymulowaną wpływem zmian technologicznych na globalny zakres działalności człowieka.

Światowy zasięg parlamentarzystów państw ma swoje korzenie w utworzeniu Międzynarodowej Unii Parlamentarnej w 1889 r., a samorządów lokalnych – w powstaniu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1913 r. Rozważając możliwe, przyszłe zaangażowanie tych dwóch aktorów w zarządzanie globalne, na specjalną uwagę zasługuje utworzenie zarówno Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, jak i Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w Radzie Europy. Szczególnie podzielanym celem zarówno międzypaństwowych organizacji parlamentarzystów, jak i samorządów lokalnych jest wzmacnianie samorządności lokalnej i lokalnego wpływu na globalne zarządzanie<sup>185</sup>.

184 Zob. J. Regulski, *Budowa demokracji lokalnej* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat...*, dz. cyt., s. 264.

185 Zob. C.F. Alger, *Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments*, „Global Governance” 2010, Vol. 16, No. 1, s. 55.

15 października 1985 r. uchwalono Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, która stała się podstawą do dalszego, trwałego rozwoju organu skupiającego reprezentantów władz lokalnych i regionalnych.

Z chwilą zakończenia zimnej wojny, a także transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej Rada Europy postanowiła o konieczności zweryfikowania polityki regionalnej oraz metod jej prowadzenia. Niewątpliwie duży wpływ na to miało odrodzenie się struktur samorządu terytorialnego w części krajów postsocjalistycznych i przyjęcie ich do RE<sup>186</sup>. Decyzja ta miała również podstawy w tym, iż nowe demokracje Europy Środkowej i Wschodniej stanęły wobec nowych wyzwań. W scentralizowanym państwie kierowanym przez monopartię, nie było miejsca na żadne przejawy demokracji, a szczególnie demokracji lokalnej, stwarzającej możliwości udziału społeczeństw w życiu publicznym.

W związku z tym odbudowę demokratycznego systemu władz lokalnych uznano za zadanie priorytetowe. Nie wystarczy bowiem, aby poszczególne państwa podpisały odpowiednie układy. Rzeczywistą stabilizację osiągnie się, gdy nastąpi zbliżenie społeczeństw, gdy ludzie nawiążą bezpośrednie kontakty, gdy się przekonają, że inni mają problemy i poszukują podobnych rozwiązań<sup>187</sup>. Kontakty między gminami i regionami stwarzają szczególnie wdzięczne pole takiej współpracy<sup>188</sup>.

Konieczność przełamania impasu w reformie reprezentacji władz samorządowych stała się oczywista. Jednak reorganizacja Stałej Konferencji wymagała wielu zabiegów, spotkań i dyskusji.

14 stycznia 1994 r. Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, nadając mu nowy statut i większe kompetencje<sup>189</sup>. Od tamtej pory statut Kongresu zmieniany

186 Zob. J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 133–136.

187 Por. L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych* [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Kownacki, R. Russano, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 151–131.

188 J. Regulski, *Budowa demokracji...*, dz. cyt., s. 265.

189 Statutory Resolution (94)3 relating to the setting up the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 14 January 1994 at the 506th meeting of the Ministers' Deputies.

był jeszcze kilkakrotnie<sup>190</sup>, by dostosować struktury Kongresu do nowych wyzwań.

Dziś Kongres składa się z przedstawicieli samorządów terytorialnych państw członkowskich w liczbie równoważnej odpowiednio liczbie parlamentarzystów w Zgromadzeniu Parlamentarnym i ich zastępców. Pomimo swoich dość ograniczonych kompetencji Kongres odgrywa ważną rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej<sup>191</sup>.

## 1.5. Usytuowanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w systemie instytucjonalnym Rady Europy

Rada Europy stała zawsze na stanowisku, że demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym spełnia nadrzędną rolę<sup>192</sup>. Ostatecznie wolność jest kwestią zarówno lokalną<sup>193</sup>, jak i państwową<sup>194</sup>. Samorządy lokalne muszą spełniać potrzeby wszystkich Europejczyków, w miastach i na wsiach, w regionach centralnych, peryferyjnych i granicznych. Nie ulega

190 Statutory Resolution (2000)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2000 at the 702nd meeting of the Ministers' Deputies; Statutory Resolution CM/Res(2007)6 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and the revised Charter appended thereto, adopted by the Committee of Ministers on 2 May 2007 at the 994th meeting of the Ministers' Deputies; Statutory Resolution CM/Res(2011)2 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto, 19 January 2011.

191 Zob. J. Robel, *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie: historia, prawo, administracja” 2016, nr 2, s. 25–38; Por. M. Smętkowski, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 89–184; S. Malarzski, *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Opole 2003, s. 127.

192 Zob. L. Rajca, *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6, s. 9.

193 Zob. L. Wiśniewski, *Kompetencje władcze samorządów a wolność zrzeszania się obywateli*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo” 1997, nr 257, s. 279–290.

194 Zob. K. Chojnacka, *Znaczenie kategorii „wolność” w odniesieniu do jednostki – ujęcie: rynek–społeczeństwo–państwo*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349, s. 31.

wątpliwości, że Rada Europy postrzegana jest jako organizacja promująca demokrację, praworządność i prawa człowieka, jednak nie należy zapominać, iż jest ona również otwarta na nowe wyzwania; dlatego tym bardziej istotnym było utworzenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz usytuowanie go wśród innych organów Rady Europy. Nowe wyzwanie polegać miało bowiem na zapewnieniu reprezentacji władz lokalnych oraz skuteczności działania samorządów lokalnych i regionalnych.

Dziś Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy uznać należy za jeden z kluczowych organów Rady Europy. Jest to trzeci filar Organizacji i najważniejszy organ dla lokalnych i regionalnych przedstawicieli wybieranych w Europie. Przyczynia się to do promocji i uznania rządu, a także do decentralizacji lokalnej i regionalnej, jako warunku koniecznego, i integralnej części demokratycznych rządów.

Istotne jest, by Kongres rozwijał bliski dialog z głównymi partnerami instytucjonalnymi tj. Komitetem Ministrów i Zgromadzeniem Parlamentarnym. Niezbędne jest również opracowanie synergii i dobrej współpracy z różnymi partnerami w Radzie Europy, takimi jak Komisja Wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo).

### 1.5.1. Kongres a Komitet Ministrów Rady Europy

Komitet Ministrów Rady Europy przywiązuje dużą wagę do jakości demokracji i rządów prawa na poziomie lokalnym oraz do potrzeby wzmocnienia spójności społecznej. Pod jego przewodnictwem działa Komitet ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej (CDLR). Jest on polem wymiany doświadczeń ministrów państw – członków Rady Europy, którzy zajmują się samorządem terytorialnym. Zadaniem Komitetu jest koordynacja polityki prowadzonej względem wspólnot terytorialnych. Prowadzi również badania struktur lokalnych i regionalnych, zasad finansowania wspólnot lokalnych i regionalnych oraz współpracy zagranicznej<sup>195</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje współdziałanie Komitetu Ministrów z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, który pełni w tym przypadku rolę doradcy. Wzmocnieniem pozycji Kongresu było przyznanie

195 Zob. K. Gawkowski, *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 550–551.

mu prawa do bezpośredniego przedstawiania propozycji KM (poprzedniczka Kongresu takiego prawa nie miała). Obecnie przedkłada on Komitetowi propozycje dotyczące promocji samorządności lokalnej i regionalnej oraz zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych<sup>196</sup>.

Komitet Ministrów przyjmuje budżet Kongresu jako część ogólnego budżetu Rady Europy<sup>197</sup>. Budżet ten jest zwłaszcza przeznaczony na pokrycie wydatków związanych z sesjami, posiedzeniami Izb i organów Kongresu oraz wszystkich innych, dających się wyraźnie wyodrębnić, wydatków związanych z jego działalnością. Budżet Kongresu stanowi wyodrębnioną część budżetu Rady Europy. Kongres informuje o swoich potrzebach finansowych Sekretarza Generalnego i Komitet Ministrów. Jego wnioski są rozpatrywane jako część ogólnego projektu budżetu, przedstawianego przez Sekretarza Generalnego. Wysokość i sposób obliczania diet dziennych Kongresu jest przedmiotem odrębnej decyzji Komitetu Ministrów.

Najbardziej widocznymi rezultatami prac Kongresu są przygotowywane dokumenty, przyjmowane później w formie konwencji przez Komitet Ministrów. Do najbardziej znanych konwencji, uchwalonych z inicjatywy i według projektu Kongresu (oraz przed 1994 r. – Stałej Konferencji), należą: Europejska Konwencja Współpracy Transgranicznej z 1980 r., Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r., Europejska Konwencja Udziału Obcokrajowców w Życiu Publicznym na Szczepku Lokalnym z 1992 r., Europejska Karta Urbanistyczna z 1992 r., Karta Uczestnictwa Młodych w Życiu Miejskim i Regionalnym z 1992 r. Komitet Ministrów podjął również prace nad uchwaleniem przedstawionych przez Kongres projektów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, Karty Regionów Górskich oraz Karty Praw i Obowiązków Obywatelskich<sup>198</sup>.

W opinii z 1999 r., przyjętej przez Komitet Stały Kongresu w sprawie sprawozdania Komitetu Ministrów pod tytułem „Budowa wielkiej Europy bez linii podziałów”<sup>199</sup>, Kongres zgodził się z propozycją Komitetu Ministrów dotyczącą przeglądu struktur i metod oraz stworzenia

196 Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60...*, dz. cyt., s. 3.

197 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Budget of the Congress for 2022-2023, Recommendation 454 (2021), Report CG(2021)40-06, 24 March 2021.

198 Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu ...*, dz. cyt., s. 40–41.

199 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Opinion of the CLRAE on the report of the Committee of Wise Persons to the Committee of Ministers: „Building Greater Europe without dividing lines”, 10 February 1999.

ograniczonej liczby komisji statutowych, mających na celu zwiększenie aktywnego udziału delegatów w realizacji działań i wzmocnienie ich wymiaru politycznego. Kongres wyraził jednak poważne zastrzeżenia do tego, że takie zmiany nie spowodowałyby żadnych dodatkowych kosztów dla Organizacji. W jego ocenie zwiększenie kosztów w budżecie było nieuniknione<sup>200</sup>.

W uchwale 106 z 2000 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy poinformował Komitet Ministrów o tym, iż postanawia kontynuować monitoring lokalnej i regionalnej sytuacji demokracji w państwach członkowskich oraz stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, poprzez sporządzenie szczegółowych raportów i przyjmowanie zaleceń oraz uchwał skierowanych do władz centralnych, lokalnych lub regionalnych<sup>201</sup>. Kontrola obejmować miała również wybory lokalne. Działalność ta miała stanowić uzupełnienie politycznego monitorowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, stanowiącej fundament demokracji lokalnej w Europie<sup>202</sup>.

Współpraca Kongresu z Komitetem Ministrów dotyczyła również w pewnych momentach kwestii organizacyjnych. Miało to na przykład miejsce w 2003 r., gdy Kongres wyraził chęć i gotowość udzielenia wsparcia zarówno Komitetowi Ministrów, jak i Zgromadzeniu Parlamentarnemu w przygotowaniu trzeciego szczytu szefów państw i rządów krajów członkowskich Rady Europy<sup>203</sup>. Kongres zaznaczył jednocześnie, iż szczyt powinien podkreślać znaczenie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, którą każde państwo ubiegające się o członkostwo w Organizacji powinno ratyfikować.

Analiza dowiodła, iż Komitet Ministrów RE wspiera Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w promowaniu demokracji lokalnej i regionalnej – we współpracy międzyregionalnej i transgranicznej – oraz

200 Tamże.

201 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The evaluation of local and regional democracy in member states since November 1998: Congress contribution to the local democracy monitoring procedure of the Committee of Ministers, Resolution 106 (2000), CG(7)17 Part II, 9 November 2000.

202 Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 116.

203 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The perspectives for a third Council of Europe Summit, Recommendation 123 (2003), CG(9)25, 21 March 2003, s. 2.

również aktywnego obywatelstwa i integracji społecznej w miastach i regionach. Zaangażowanie specjalnie powołanych przedstawicieli, wybranych do zwalczania korupcji na szczeblu lokalnym i regionalnym, ma kluczowe znaczenie w tym kontekście. W ramach austriackiego przewodnictwa w Komitecie Ministrów oraz we współpracy z Kongresem zorganizowano międzynarodową konferencję poświęconą walce z korupcją, która miała miejsce w Innsbrucku (Tyrol) w maju 2014 r. Posłużyła ona wymianie doświadczeń i dyskusji na temat współczesnych zagrożeń na szczeblu lokalnym. Potwierdzało to, iż Komitet Ministrów wraz z Kongresem muszą być w stanie skutecznie reagować na nowe zagrożenia oraz wyzwania przed nimi stojące, często za pomocą podejmowania wspólnych działań<sup>204</sup>.

Istotną rolę w systemie aksjologicznym Rady Europy odgrywa koncepcja zrównoważonego rozwoju. Znalazła ona wyraz w uchwale Komitetu Ministrów 187 (2004) w sprawie zrównoważonego rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego. Zasadniczo dotyczyła wdrożenia przez regiony zaleceń Komitetu Ministrów dotyczących realizacji zasad w wymienionym obszarze<sup>205</sup>. Wsparcie miał stanowić Kongres, który zadeklarował się uruchomić programy szkoleniowe i informacyjne na temat sposobów, dzięki którym zasady te mogły być realizowane. Ponadto w celu osiągnięcia celów, postawionych przez Komitet Ministrów, postanowiono zapewnić wsparcie finansowe we współpracy z władzami krajowymi, dla zwiększenia regionalnego potencjału technologicznego i naukowego, w szczególności w zakresie planowania polityki przestrzennej<sup>206</sup>.

Kongres podkreślił potrzebę szczególnej staranności w zakresie realizacji działań rozwojowych, które Komitet Ministrów sugerował dla różnych typów regionów w Europie (zwłaszcza w regionach przybrzeżnych i wysp, regionach górskich i regionach przygranicznych), ponieważ były one dostosowane do konkretnego kontekstu regionalnego<sup>207</sup>.

204 Zob. Andrä Rupprechter statement, 26th Session of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg (25 March 2014), źródło: <https://rm.coe.int/168071a8c5?utm> [data dostępu: 5.08.2016].

205 Zob. The Resolution Committee of Ministers, The Sustainable Spatial Development of the European Continent. Implementation of the Committee of Ministers' Recommendation (2002) 1 by the regions, CPR (11) 4 – Part II, 27 May 2004.

206 Tamże.

207 Tamże.

### 1.5.2. Kongres a Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

Przeprowadzona analiza dowiodła, iż głównym zadaniem Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest doradzanie Komitetowi Ministrów. Jednak zadanie to Kongres wypełnia również w stosunku do Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy. W obu przypadkach dotyczy to wszystkich aspektów polityki lokalnej i regionalnej. Warto również zaczerpnąć z genezy powstania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz przypomnieć, iż Europejska Konferencja Władz Lokalnych posiadała charakter oraz strukturę organizacyjną do złudzenia przypominającą Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy – Konferencja miała taką samą liczbę członków i zbierała się na obrady w strasburskiej siedzibie Zgromadzenia. Podobnie dzisiaj wygląda struktura Kongresu, który składa się z takiej samej liczby delegatów i ich zastępców co Zgromadzenie Parlamentarne.

Kongres jest forum dyskusyjnym, na którym omawia się podstawowe trudności regionów i demokracji lokalnej. Efektem jego obrad są zalecenia kierowane do Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy i bezpośrednie rezolucje odnoszące się do władz lokalnych i regionalnych. Opracowywane raporty przyczyniają się niejednokrotnie do uświadomienia władzom samorządowym przeszkód, co może skutkować lepszym opracowywaniem planów zapobiegających lub rozwiązujących trudności. Dotyczy to na przykład szukania rozwiązań problemów, z którymi spotyka się samorząd regionalny i samorząd lokalny w sytuacji środowisk wielokulturowych, gdzie występuje potrzeba zapewnienia odpowiedniej edukacji i usług kulturalnych dla mniejszości narodowych i etnicznych<sup>208</sup>.

Z obserwacji wynika, iż Kongres wraz ze Zgromadzeniem Parlamentarnym niejednokrotnie „mówili jednym głosem”. Było to szczególnie wyraźnie widoczne w momencie przygotowywania dokumentu, który miał kształtować zasady samorządności regionalnej. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR), o której tu mowa, została przyjęta

208 *The city's approach to the education of its multicultural population (migrants and minorities): proceedings: working documents and conclusions of the Amsterdam Seminar: Amsterdam, Netherlands, 2-4 December 1993, Council of Europe, Strasbourg 1995, s. 12.*

zarówno przez Kongres, jak i przez Zgromadzenie Parlamentarne, nie uzyskano jednak konsensusu politycznego w Komitecie Ministrów<sup>209</sup>.

Istotnym wydarzeniem było stworzenie tzw. ram odniesienia na rzecz demokracji regionalnej (Reference Framework for Regional Democracy)<sup>210</sup>. Dokument ten wprawdzie nie ma charakteru aktu obowiązującego państwa członkowskie Rady Europy, brany jest jednak od uwagę w procedurach, których celem jest przygotowywanie i przyjmowanie przez Kongres okresowych raportów na temat sytuacji samorządu terytorialnego w państwach członkowskich. Raporty są następnie przesyłane do Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów. Dokument ten został również uwzględniony w 2014 r. przez Komitet Monitorujący Kongresu, który przygotował raport na temat lokalnej oraz regionalnej demokracji w Polsce (Local and regional democracy in Poland)<sup>211</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wnosi istotny wkład w prace Zgromadzenia Parlamentarnego, a w szczególności w wywiązywanie się z obowiązków i zobowiązań państw członkowskich w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Dotyczy to również państw ubiegających się o przyjęcie do Rady Europy, ale również, w stosownych przypadkach, obserwacji wyborów lokalnych oraz regionalnych.

Dla Kongresu istotne znaczenie ma fakt, że Zgromadzenie Parlamentarne tworzy kolejne biura i komitety, wśród których znajduje się Komitet ds. Środowiska, Gospodarki Rolnej, Spraw Lokalnych i Regionalnych, co wiąże się z zainteresowaniami Kongresu. Tak szeroki zakres działania wymusza podział komitetu na szereg podkomitetów.

Zagadnieniami samorządu terytorialnego zajmuje się Podkomitet ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej<sup>212</sup>. Zakres działania podkomitetu obejmuje w szczególności demokrację lokalną, regionalizację, zastosowanie zasady subsydiarności i współpracę transgraniczną<sup>213</sup>.

209 Zob. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 80.

210 Zob. Council of Europe, Reference Framework for Regional Democracy, 16–17 November 2009.

211 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Report on Local and Regional Democracy in Poland CG(9)21 Part II, 2002.

212 Por. T. Bergström, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, „Local Government Studies” 2012, Vol. 38, No. 1, s. 131–132.

213 K. Gawkowski, *Wpływ Rady Europy...*, dz. cyt., s. 551.



---

ROZDZIAŁ 2.

**Charakter prawny  
i kompetencje Kongresu  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych Europy**

## 2.1. Podstawy prawne działalności Kongresu

W Deklaracji Wiedeńskiej z 1993 r. czytamy: „Stworzenie tolerancyjnej i zasobnej Europy nie zależy tylko od współpracy między państwami. Opiera się ona również na transgranicznej współpracy władz lokalnych i regionalnych, respektującej konstytucję i terytorialną nienaruszalność każdego państwa. Zobowiązujemy Organizację do kontynuowania pracy w tej dziedzinie i do rozwijania współpracy między regionami nie graniczącymi ze sobą”<sup>214</sup>. Cytowana Deklaracja stanowiła podstawę do utworzenia Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy; podobnie jak wspomniana rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 9 czerwca 1955 r.<sup>215</sup> Oba te dokumenty były bowiem bodźcami do prac nad stworzeniem instytucji, której działania służyłyby interesom władz lokalnych i regionalnych.

Analizując podstawy prawne działalności Kongresu, warto podkreślić, iż istotną cechą jest to, że ma on swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. Z kolei drugą instytucją, opartą na traktatach międzynarodowych, jest Komitet Regionów Unii Europejskiej; choć obie organizacje formalnie powołano w 1994 r., to Kongres jest historycznie starszy – jego rozwój rozpoczął się w latach 50. XX w.

Ważnym dokumentem, który normuje działalność Kongresu jest uchwała statutowa (2000) 1<sup>216</sup> przyjęta przez Komitet Ministrów RE 15 marca 2000 r. Artykuł 1 stanowi, że Kongres jest organem doradczym, którego cele powinny opierać się na zapewnieniu udziału władz lokalnych i regionalnych w realizacji „idei europejskiej jedności”, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 Statutu Rady Europy. Wszystkie kolejne punkty regulują działalność Kongresu, tj. jego kompetencję, strukturę oraz formy pracy.

Podstawę prawną działalności Kongresu stanowi również załączona do Uchwały Statutowej Karta Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych

214 Deklaracja Wiedeńska..., dz. cyt.

215 Parliamentary Assembly Council of Europe, Measures to be taken to enable..., dz. cyt.

216 Statutory Resolution (2000)1 relating to the Congress..., dz. cyt.

Europy<sup>217</sup>. Zgodnie z jej art. 2 Kongres składa się z przedstawicieli wybranych spośród osób posiadających mandat z wyboru w samorządach lokalnych lub regionalnych. W Karcie odniesiono się również do składu delegacji każdego państwa członkowskiego. Skład powinien więc zapewnić:

1. zrównoważoną reprezentację geograficzną przedstawicieli terytorium państwa członkowskiego;
2. zrównoważoną reprezentację różnych kategorii samorządów lokalnych i regionalnych istniejących w państwie członkowskim;
3. zrównoważoną reprezentację istniejących w państwie członkowskim nurtów politycznych, obecnych w ciałach statutowych samorządów lokalnych i regionalnych;
4. zrównoważoną reprezentację kobiet i mężczyzn w organach samorządów lokalnych i regionalnych państwa członkowskiego<sup>218</sup>.

Z kolei w pkt. 3 art. 2. potwierdzono, iż każde państwo członkowskie ma prawo do takiej samej liczby miejsc w Kongresie, jaką posiada w Zgromadzeniu Parlamentarnym<sup>219</sup>.

Warto pamiętać, że uchwała statutowa tworząca Kongres została opracowana pod przewodnictwem stałego przedstawiciela Polski przy Radzie Europy, profesora Jerzego Regulskiego – jako przewodniczącego Grupy Sprawozdawców Komitetu Delegatów Ministrów do Spraw Władz Lokalnych i Ochrony Środowiska<sup>220</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje również Regulamin Kongresu i jego Izb<sup>221</sup>. Odgrywa on bowiem istotną rolę w funkcjonowaniu organu. Sama

217 Zob. Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) adopted on 14 January 1994 [in:] Decisions of the Committee of Ministers of the Council of Europe relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), CDLR(94)8, Strasbourg: Council of Europe, 2 March 1994, źródło: [https://www.cvce.eu/en/obj/charter\\_of\\_the\\_congress\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_authorities\\_of\\_europe\\_14\\_january\\_1994-en-3e0ab85b-ce7c-4d14-be50-ab35a9f9ca0b.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cvce.eu/en/obj/charter_of_the_congress_of_local_and_regional_authorities_of_europe_14_january_1994-en-3e0ab85b-ce7c-4d14-be50-ab35a9f9ca0b.html?utm_source=chatgpt.com) [16.09.2016].

218 Tamże, s. 2.

219 Tamże.

220 Zob. I. Wyciechowska, *Polska w Radzie Europy* [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 123.

221 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, New rules of procedure of the Congress and its chambers, Resolution 309 (2010), Doc. CG(22)4, 27 October 2010.

objętość dokumentu – 20 rozdziałów<sup>222</sup> – świadczy o tym, iż jest to poważne opracowanie z punktu widzenia podstaw prawnych działalności Kongresu. Zmiana Regulaminu może nastąpić z inicjatywy Stałego Komitetu, a także z własnej inicjatywy Biura Kongresu. Wnioski w tej sprawie zostają przedstawione następnie w raporcie przewidzianym w art. 40 Regulaminu (Raporty komisji statutowych). Sprawozdanie to musi zostać rozesłane do wszystkich członków Kongresu przynajmniej jeden miesiąc przed otwarciem sesji Kongresu, na której Regulamin ma być omawiany.

Biuro Kongresu może powołać grupę roboczą do spraw przygotowania propozycji do zmiany Regulaminu Kongresu i jego Izby.

## 2.2. Charakter prawny Kongresu

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem politycznym i doradczym (konsultacyjnym) Rady Europy, którego zasadniczym celem jest konsolidacja podstawowych struktur demokratycznych. Tworząc Kongres, dokonano swego rodzaju próby zwiększenia przedstawicielstwa w Radzie Europy, gdyż obok poziomu rządowego, reprezentowanego w Komitecie Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnym – będącego odpowiednikiem parlamentu – stworzono ciało reprezentujące władze niższego szczebla. W ten sposób, obok organów reprezentujących rządy i parlamenty państw członkowskich, organizacja uzyskała organ reprezentujący trzeci istotny składnik ustroju demokratycznego, mianowicie samorządy

---

222 Rozdział I: Obrady Kongresu; Rozdział II: Uczestnictwo w Kongresie i jego Izbach; Rozdział III: Grupy polityczne; Rozdział IV: Status obserwatora i umowy współpracy; Rozdział V: Goście specjalni; Rozdział VI: Udział organów statutowych Rady Europy i umów cząstkowych w pracy Kongresu; Rozdział VII: Przewodniczący Stałego Komitetu i Prezydium Kongresu; Rozdział VIII: Obowiązki podczas posiedzeń, dyscypliny i porządek; Rozdział IX: Porządek obrad sesji; Rozdział X: Prowadzenie posiedzeń oraz zasad regulujących postępowanie; Rozdział XI: Oświadczenia pisemne; Rozdział XII: Komisje statutowe; Rozdział XIII: Grupy robocze Kongresu i jego Izby; Rozdział XIV: Przyjęcie tekstów przez Kongres oraz jego Izby; Rozdział XV: Używanie języków i otwartości obrad; Rozdział XVI: Oficjalne dokumenty Kongresu i jego Izby; Rozdział XVII: Budżet; Rozdział XVIII: Sekretariat Kongresu i jego Izby; Rozdział XIX: Przegląd Karty; Rozdział XX: Przegląd Regulaminu.

terytorialne. Tego rodzaju potrójna reprezentacja stanowi jedną z najbardziej specyficznych cech Rady Europy wśród organizacji międzynarodowych.

Ze względu na fakt, iż Kongres powstał w nowym wcieleniu, stał się propagatorem powstałych wcześniej, a zatem poza nim, konwencji europejskich, będących w sferze jego zainteresowania:

- Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.<sup>223</sup>;
- Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r., którą Polska ratyfikowała w 1993 r. i która weszła w życie w 1994 r.<sup>224</sup>;
- Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 r.<sup>225</sup>;
- Konwencji w sprawie udziału cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.<sup>226</sup>;
- Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej z 1982 r.<sup>227</sup>

Dokumenty te stanowią podwaliny powszechnej polityki państw europejskich w odniesieniu do samorządu lokalnego i regionalnego, a także współpracy na tym poziomie władzy.

Istotnymi środkami, którymi dysponuje Kongres dla realizacji swoich ustaleń, są niewątpliwie wspomniane już zalecenia kierowane do Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów oraz rezolucje adresowane do władz lokalnych i regionalnych Europy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż Kongres jest jedyną instytucją europejską z mandatem prawnym dającym mu możliwość monitorowania wdrażania Karty Samorządu Lokalnego, a także obserwowania wyborów lokalnych i regionalnych.

Poprzez proces monitoringu Kongres przyczynia się na szczeblu terytorialnym do wypełniania najważniejszych celów Rady Europy, które mają rozwijać demokrację i prawa człowieka na naszym kontynencie.

223 Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2002 nr 22 poz. 209).

224 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

225 Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. 2009 nr 137 poz. 1121).

226 Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, ETS nr 144, Strasburg 5 lutego 1992 r.

227 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Madryt, 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

Monitoring stanowi również część trwającego dialogu politycznego na różnych szczeblach władzy w danym państwie.

Na 14. Konferencji Ministrów do spraw Samorządu Lokalnego i Regionalnego (Budapeszt, 24–25 lutego 2005 r.) zapadły istotne ustalenia dotyczące projektu aktu prawnego Rady Europy, regulującego status samorządu regionalnego. Podsumowaniem wieloletnich prac Komitetu ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej (CDLR) są projekty rekomendacji i konwencji dotyczących tej materii. Opracowanie dwóch dokumentów było konieczne, gdyż wybór formy prawnej aktu, w którym ureguluje się status samorządu regionalnego, ma charakter polityczny i pozostawiono go Komitetowi Ministrów. Propozycje te w znacznym stopniu różnią się od projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego zaaprobowanego przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w Rekomendacji 34 (1997)<sup>228</sup>.

W kontekście ogólnej reformy Rady Europy i jej sytuacji budżetowej zainicjowano reformę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>229</sup>. Głównym jej celem było bardziej efektywne skoncentrowanie się na działaniach Kongresu, a zwłaszcza na jego roli instytucjonalnej i politycznej w dziedzinie ochrony i promowania demokracji lokalnej i regionalnej w Europie<sup>230</sup>.

W 2008 r. Kongres rozpoczął wstępne rozmowy na temat metod pracy i roli politycznej. Halvad Skard (Norwegia, SOC) przygotował na ten temat raport<sup>231</sup>, który stanowił przedmiot obrad Stałego Komitetu Zgromadzenia w Brdo (Słowenia) 10 czerwca 2009 r. W wyniku tych prac, w tym samym roku, nastąpiła szeroko zakrojona strategia reform, zainicjowanych przez Thöbjorna Jaglanda, nowego Sekretarza Generalnego Rady Europy, przy wsparciu Komitetu Ministrów.

228 Zob. T. Szewc, *Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 18.

229 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *The reform of the Congress of Local and Regional Authorities within the Council of Europe reform*, Recommendation 299(2011), Doc. CG(20)12, 22 March 2011.

230 Zob. *Reform for a more political Congress*, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/sessions/20100720-congress-reform/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/sessions/20100720-congress-reform/default_en.asp) [data dostępu: 18.10.2016].

231 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *The reform of the Congress: structure and working methods*, rapporteurs: Halvdan Skard (Norway, L, SOC), Günther Kruk (Germany, R, SOC), CG(19)5, 25 September 2010.

W marcu 2010 r. na sesji Kongresu postanowiono kontynuować ten proces i powołano współsprawozdawców w sprawie reformy. Zostali nimi Günther Krug (Niemcy, SOC) oraz Ian Micallef, Przewodniczący Kongresu, upoważniony do sporządzenia dwóch sprawozdań, jedno w sprawie przepisów dotyczących kontroli stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a drugie w sprawie przepisów regulujących obserwację wyborów lokalnych i regionalnych. Powołano również sprawozdawcę – Jean-Claude’a Frécona (Francja, SOC) – którego zadanie polegać miało na przygotowaniu raportu dotyczącego budżetu Kongresu na rok 2011<sup>232</sup>.

Podczas gdy Kongres dążył do przygotowania własnej reformy, Thorbjørn Jagland został wybrany Sekretarzem Generalnym Rady Europy. W pierwszych dniach sprawowania swojej funkcji zaproponował szeroki plan reform dla RE, przy silnym wsparciu Komitetu Ministrów. Reforma miała na celu dokładną rewitalizację RE – jako organu politycznego i innowacyjnej organizacji – poprzez skoncentrowanie jej działalności na projektach, które zapewnią najwyższą wartość dodaną i przewagę w tych obszarach, gdzie inni nie wykazują się skutecznością<sup>233</sup>.

W rezultacie zatwierdzono pięć raportów dotyczących różnych aspektów funkcjonowania Kongresu: reformy struktur<sup>234</sup>, działalności i metod pracy, procedury monitorowania stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, strategii i zasad obserwacji wyborów lokalnych i regionalnych, priorytetów na lata 2011–2012<sup>235</sup> (potwierdzono to w priorytetach na lata 2013–2016), a także zasobów i budżetu na 2011 r.<sup>236</sup>

W celu poprawy jakości swojego systemu monitorującego Kongres postanowił dokonywać bardziej szczegółowych kontroli w państwach członkowskich. W związku z tym ustanowiono nowe przepisy dotyczące monitorowania, które zakładały bardziej systematyczne i regularne

232 Tamże.

233 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress, Resolution 305 (2010), Doc. CG(18)16, 30 June 2009.

234 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The Reform of the Congress: structure and working methods, Recommendation 290 (2010), CG(19)4, 27 October 2010.

235 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Priorities of the Congress for 2011–2012, Resolution 304 (2010), CG(18)15, Strasbourg, 18 June 2010.

236 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The resources of the Congress and its 2011 budget, Recommendation 289 (2010), Doc. CG(18)17, 18 June 2010.

kontrole oraz ściślejsze ramy w sprawie trybu powołania oraz gwarancji bezstronności obserwatorów<sup>237</sup>.

W 2010 r. zreformowano statut Kongresu: zmieniono strukturę, metody pracy i zadania komisji stałych Kongresu<sup>238</sup>. Miało to na celu zwiększenie widoczności i skuteczności działań Kongresu oraz skupienie jego działania na głównej misji – promocji i ochronie lokalnych i regionalnych demokracji w Europie.

### 2.3. Struktura Kongresu

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy składa się z dwóch Izb: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Do obowiązków Prezydium Kongresu należy koordynacja prac obu Izb i podział między nich problemów do rozpatrzenia. Dwuizbowe zgromadzenie składa się łącznie z 324 przedstawicieli i takiej samej liczby zastępców (stan na 27 lipca 2023 r.). Kongres posiada taką samą liczbę delegatów i ich zastępców co Zgromadzenie Parlamentarne<sup>239</sup>. Na Polskę przypada 12 miejsc (i 12 miejsc dla zastępców członków)<sup>240</sup>. Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organizacje samorządu terytorialnego – Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich. Skład delegacji odnawiany jest co dwa lata<sup>241</sup>.

Wybór członków Kongresu następuje na podstawie procedur ustalonych w każdym z państw członkowskich RE. Przy wyborze bierze się jednak pod uwagę pewne obowiązkowe wymogi. Po pierwsze: reprezentanci muszą posiadać mandat pochodzący z wyborów regionalnych lub lokalnych (pośrednich lub bezpośrednich). Po drugie: skład delegacji powinien

237 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress, Resolution 306 (2010), CG(18)18, 18 June 2010.

238 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The Reform of the Congress..., dz. cyt.

239 Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2002, s. 32.

240 Zob. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, źródło: <https://www.zpp.pl/artukul/61-kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy-clrae-w-izbie-wladz-lokalnych?utm> [data dostępu 10.09.2025].

241 M.A. Kamiński, *Rola Kongresu...*, dz. cyt., s. 36–37.

proporcjonalnie odzwierciedlać poszczególne części kraju oraz wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Swoich przedstawicieli powinny posiadać główne opcje polityczne, reprezentowane we władzach lokalnych i regionalnych. Ponadto w składzie delegacji muszą znaleźć się zarówno kobiety, jak i mężczyźni (w 2008 r. wprowadzono wymóg występowania co najmniej 30% płci słabiej reprezentowanej w składzie delegacji)<sup>242</sup>. Każdy rząd informuje o swojej procedurze Sekretarza Generalnego Rady Europy, a Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy zatwierdza ją, zgodnie z zasadami zawartymi w jego regulaminie wewnętrznym<sup>243</sup>.

Każde państwo członkowskie, notyfikując skład swojej delegacji Sekretarzowi Generalnemu, wskazuje, którzy przedstawiciele i zastępcy są członkami Izby Władz Lokalnych, a którzy – Izby Regionów<sup>244</sup>.

Po każdym wyznaczeniu członków delegacji Prezydium weryfikuje listy uwierzytelniające, po czym następuje głosowanie, które odbywa się podczas obrad Kongresu albo, jeśli wyznaczono je w innym czasie, w Komitecie Stałym. Odmowa zaakceptowania listów uwierzytelniających członka może rodzić skutki, poczynając od odmowy wypłaty diety dziennej do natychmiastowego wykluczenia.

W charakterze gości specjalnych i obserwatorów zapraszane są oficjalne delegacje organizacji europejskich i niektórych krajów nie będących członkami Rady Europy<sup>245</sup>. Obserwatorami w Kongresie mogą być również międzynarodowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych, mające status konsultacyjny przy Radzie Europy. Rola obserwatora może być również udzielona innym stowarzyszeniom, na podstawie wniosku do Stałego Komitetu Kongresu. Status ten daje im prawo do uczestniczenia w pracach Kongresu, przedstawiania protokołów i uwag na temat zagadnień omawianych na posiedzeniach plenarnych, ale nie do głosowania. Jeden lub więcej przedstawicieli organizacji z rangą obserwatora

242 Tamże.

243 F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt. s. 186.

244 Tamże.

245 Lista organizacji posiadających status obserwatora przy Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, znajduje się na stronie: [http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs\\_en.asp?mytabsmenu=4.asp](http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp) [data dostępu: 23.02.2022].

mogą być zapraszani do udziału w posiedzeniach Stałego Komitetu, Prezydium, komisji statutowych lub grup roboczych ad hoc<sup>246</sup>.

Każda delegacja narodowa powinna odzwierciedlać równowagę sił politycznych. Obecnie członkowie Kongresu są podzieleni pomiędzy cztery grupy polityczne:

- EPP-CCE (Grupa Europejskiej Partii Ludowej),
- SOC (Grupa Socjalistyczna),
- ILDG (Grupa Niezależnych i Liberalnych Demokratów),
- ECR (Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów)

oraz dwie grupy, w których przynależność polityczna nie została podana<sup>247</sup>.

Pracami Kongresu kieruje Przewodniczący, wybierany przez obie Izby w głosowaniu tajnym na dwuletnią kadencję. Reprezentuje on Kongres w kontaktach z organami Rady Europy oraz innymi organizacjami międzynarodowymi<sup>248</sup>.

Obowiązkami Przewodniczącego są: zapewnienie realizacji decyzji podjętych przez Kongres, reagowanie w imieniu Kongresu na bieżące wydarzenia, przedstawianie działalności oraz tekstów Kongresu przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne oraz Komitet Ministrów RE<sup>249</sup>.

Obie Izby w głosowaniu tajnym wybierają swoje prezydium w składzie: przewodniczący, czterech wiceprzewodniczących oraz czterech członków. Żaden członek Izby nie może być kandydatem na przewodniczącego Izby, chyba że został nominowany na piśmie przez co najmniej dziesięciu członków posiedzenia z pełnym poparciem w Izbie i co najmniej czterech delegacji krajowych. Kandydatury należy zgłaszać do Sekretarza Wykonawczego Izby, najpóźniej dwie godziny przed rozpoczęciem pierwszego posiedzenia Izby. Połączone prezydium tworzą Prezydium Kongresu (na czele z Przewodniczącym Kongresu). Do obowiązków Prezydium należą m.in.: koordynacja prac Kongresu, przygotowanie jego budżetu oraz

246 Zob. Observers, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs\\_en.asp?mytabsmenu=4.asp](http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-obs_en.asp?mytabsmenu=4.asp) [data dostępu: 24.08.2016].

247 Zob. Ensuring a political balance within the Congress, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents\\_en.htm](http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm) [data dostępu: 24.08.2016].

248 14 października 2014 roku na dwuletnią kadencję Przewodniczącego został wybrany Francuz Jean-Claude Frécon, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents\\_fr.htm](http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_fr.htm) [data dostępu: 24.08.2016].

249 Tamże.

misji obserwacyjnych na wybory samorządowe, decyzje o podziale miejsc w poszczególnych komisjach, przygotowywanie raportów i przedkładanie je pod obrady Kongresu<sup>250</sup>.

Działalność Kongresu pomiędzy sesjami plenarnymi wspiera Komitet Stały. Jest on organem wewnętrznym Kongresu, odpowiedzialnym za ciągłość pracy Izb. W jego skład wchodzi członkowie Prezydium oraz przewodniczący delegacji krajowych. Przewodniczący komisji i szefowie grup politycznych uczestniczą w pracach Komitetu Stałego bez prawa głosu<sup>251</sup>.

W 2010 r. wraz z reformą statutu Kongresu zmieniono również strukturę, metody pracy i zadania komisji stałych Kongresu. Obecnie funkcjonują tylko trzy komisje:

- Komisja Monitoringowa, której zadaniem jest monitorowanie stosowania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich. Przygotowuje raporty na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich.
- Komisja Zarządzania, do jej kompetencji należą sprawy związane ze statutowymi uprawnieniami Kongresu, w takich obszarach, jak zarządzanie instytucjonalne, współpraca transgraniczna i międzyregionalna, finanse publiczne, e-demokracja.
- Komisja Spraw Bieżących, bada – z punktu widzenia podstawowych wartości Rady Europy – rolę władz lokalnych i regionalnych w takich dziedzinach, jak m.in.: edukacja, kultura, zrównoważony rozwój. Analizuje także wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym<sup>252</sup>.

W ramach Kongresu funkcjonuje także grupa niezależnych ekspertów w sprawie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która skupia specjalistów z dziedziny prawa, finansów oraz polityki, zajmujących się zagadnieniami samorządu terytorialnego. Ich podstawowym zadaniem jest niesienie pomocy prawnej organom Kongresu, a zwłaszcza wspomaganie pracy trzech komisji Kongresu.

Każda z delegacji narodowych wybiera własnego sekretarza, podobnie jak przewodniczący delegacji. Sekretarz jest szczególnym pośrednikiem

250 M.A. Kamiński, *Rola Kongresu...*, dz. cyt., s. 38.

251 Tamże.

252 Zob. Committees, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/committees?utm> [data dostępu: 10.09.2025].

dla Sekretariatu Kongresu, odgrywa kluczową rolę w wymianie informacji, zwłaszcza gdy delegacje krajowe dążą co dwa lata do odnowienia składu po wyborach lokalnych lub regionalnych. Sekretarze delegacji oferują również pomoc i doradzają członkom, a także działają jako mediatorzy dla członków uczestniczących w pracach Kongresu podczas sesji, w komisjach, na konferencjach, w grupach roboczych, podczas misji obserwacyjnych wyborów itp.

Zasadniczą rolę odgrywa biuro Kongresu. Jest ono organem politycznym i wykonawczym, odpowiedzialnym za przygotowanie propozycji dotyczących polityki ogólnej Kongresu, budżetu oraz lokalnych i regionalnych misji monitoringowych, jak również lokalnych misji obserwacyjnych wyborów. W jego skład wchodzi Prezes Kongresu i prezydium obu Izb. Ponadto przewodniczący grup politycznych i przewodniczący komisji mogą zostać zaproszeni do wzięcia udziału w posiedzeniach Prezydium Kongresu bez prawa głosu. Zadaniem biura jest nadzorowanie pracy Kongresu w czasie, gdy zarówno Komitet Stały, jak i Kongres nie uczestniczą w spotkaniach<sup>253</sup>.

Biuro jest również odpowiedzialne za przygotowania do sesji Kongresu oraz za koordynację prac Izb i komisji statutowych. Tworzy porządek obrad każdej sesji, z prawem jego aktualizowania w zależności od przedmiotu debaty na forum Kongresu. Może również przygotowywać raporty oraz je przedstawiać. Biuro aktualizuje podział mandatów pełnoprawnych członków w komisjach statutowych, jak również listy krajów wysyłających swoich przedstawicieli do Izby Regionów w wyłącznie doradczym charakterze<sup>254</sup>.

Biuro Kongresu rozpatruje również wszystkie: wnioski o wydanie opinii przedstawionej przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne, wnioski przedstawione przez członków organów Kongresu, propozycje przedstawione przez komisje, a także memoranda złożone przez delegacje gości specjalnych i organizacji korzystających ze statusu obserwatora w Kongresie. Biuro decyduje o tym, czy skierować je do komisji lub komitetów izb z prośbą o udzielenie informacji

---

253 Zob. The Bureau ensures that the work of the Congress continues between sessions, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents\\_en.htm](http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm) [data dostępu: 24.08.2016].

254 Tamże.

lub – wyjątkowo – o utworzenie grupy roboczej. Może również podjąć decyzję o niepodjęciu dalszych działań<sup>255</sup>.

Zgodnie z ogólną zasadą posiedzenia Prezydium odbywają się „przy drzwiach zamkniętych”. Biuro Kongresu może jednak podjąć decyzję o zaproszeniu obserwatorów na wybrane lub wszystkie spotkania. Może również wystosować zaproszenie do przewodniczących grup politycznych, komisji statutowych i grup roboczych, a także sprawozdawców jednej z komisji statutowych i/lub grupy roboczej z prośbą o głos doradczy.

## 2.4. Kompetencje Kongresu

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa istotną rolę w zapewnieniu uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie unifikacji europejskiej i w pracach Rady Europy<sup>256</sup>. W związku z tym ma swój istotny wkład w procesie legislacyjnym RE w zakresie samorządu terytorialnego i współpracy regionalnej.

Rada Europy zawsze stała na stanowisku, że demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym spełnia nadrzędną rolę. Ostatecznie wolność jest kwestią zarówno lokalną, jak i państwową. Samorządy lokalne muszą spełniać potrzeby wszystkich Europejczyków<sup>257</sup>. Dlatego w kompetencji Kongresu leży w szczególności promocja rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie<sup>258</sup>, jak również umacnianie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej<sup>259</sup>. W tym celu Kongres może występować z zaleceniami tak do Komitetu Ministrów, jak i do Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>260</sup>.

255 Zob. artykuł 23 Regulaminu Kongresu.

256 Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie...*, dz. cyt., s. 119–120.

257 Zob. G. Krawiec, *Europejskie...*, dz. cyt., s. 42.

258 Zob. J. Jaskiernia, *Polski model wyborów organów samorządu terytorialnego w świetle standardów Rady Europy i międzynarodowych doświadczeń demokracji lokalnej* [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Wydział Zarządzania i Administracji UJK w Kielcach, Kielce 2013, s. 13.

259 Por. A. Mirosławska, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6, s. 43–55.

260 Zob. H. Izdebski, *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 57.

W związku z tym, iż Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy należy do młodych instytucji, znalazł się on w szczególnej sytuacji propagatora i strażnika powstałych wcześniej – a zatem poza nim – konwencji europejskich z jego sfery działania. Ponieważ podział administracyjny poszczególnych krajów członkowskich jest bardzo zróżnicowany, Kongres stara się rozwiązywać ten problem.

Kongres zajmuje się zagadnieniami politycznymi i społecznymi, które pojawiają się przed władzami lokalnymi i regionalnymi, w szczególności autonomią lokalną i regionalną, rozwojem miast i wsi, ochroną środowiska naturalnego, kulturą, edukacją, służbami socjalnymi i zdrowiem<sup>261</sup>. Stanowi forum, na którym lokalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy oraz dzielić się doświadczeniami<sup>262</sup>. Istotne działania dotyczą też zwiększenia uczestnictwa kobiet w samorządowych procesach wyborczych<sup>263</sup>.

Kongres promuje rozwój demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dąży m.in. do tworzenia instytucji ombudsmána (rzecznika praw obywatelskich) o zasięgu lokalnym i regionalnym<sup>264</sup>. W każdym przypadku pojawienia się poważnych problemów w funkcjonowaniu demokracji lokalnej lub regionalnej Kongres doradza Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, a także współpracuje ściśle z organizacjami krajowymi i międzynarodowymi<sup>265</sup>.

Poczynając od 1990 r., Kongres obserwuje wybory samorządowe. Wiąże się to z przekonaniem, że bez demokratycznych i uczciwych wyborów trudno mówić o prawdziwej samorządności; obserwacja wyborów samorządowych jest tym ważniejsza, gdyż ich jakość wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie lokalnych społeczności. Instytucja decyduje o realizacji prawa do wyboru przedstawicieli oraz o możliwości kontroli i oceny ich działań, a co za tym idzie – służy umacnianiu roli samorządu

261 Zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 19.

262 Zob. M.E. Kamińska, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 85–102.

263 Zob. *Women's individual voting rights: a democratic requirement*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, s. 8.

264 Zob. *Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005, s. 7.

265 M.A. Kamiński, *Rola Kongresu...*, dz. cyt., s. 39.

lokalnego. Jedną z pierwszych misji obserwacyjnych Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych objęła polskie wybory samorządowe, które odbyły się 27 maja 1990 r.<sup>266</sup>

W art. 2 ust. 1 statutu Kongresu wymienione są jego pozostałe kompetencje:

- podejmowanie działań w celu zapewnienia udziału społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy;
- przedkładanie Komitetowi Ministrów RE propozycji promujących samorządność lokalną i regionalną;
- promowanie zagranicznej współpracy społeczności lokalnych i regionalnych;
- ścisła współpraca z Komitetem Regionów Unii Europejskiej w celu zapewnienia komplementarności ich działania<sup>267</sup>.

Ponadto do zadań Kongresu należy m.in. analiza i sporządzanie raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i w państwach kandydujących w oparciu o standardy zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz obserwacja wyborów samorządowych (lokalnych i regionalnych).

## 2.5. Formy pracy Kongresu

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy należy rozumieć bardzo szeroko i wielopłaszczyznowo, a większość swojego czasu poświęca na przygotowywanie sprawozdań, zaleceń i rezolucji skierowanych do Komitetu Ministrów oraz władz lokalnych i regionalnych.

Kongres odbywa coroczne sesje zwyczajne w Strasburgu. Uczestniczą w nich delegacje, reprezentujące samorzady lokalne i regionalne z państw członkowskich Rady Europy, upoważnionych organizacji europejskich. Za zgodą Kongresu lub jego organów w posiedzeniach mogą również brać udział reprezentacje władz lokalnych i regionalnych państw, które

266 Zob. A. Pyrzyńska, *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych*, s. 105, źródło: [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78951/PDF/07\\_Agata\\_Pyrzynska.pdf](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78951/PDF/07_Agata_Pyrzynska.pdf) [data dostępu: 3.01.2025].

267 Statutory Resolution CM/Res(2011)2 relating to the Congress..., dz. cyt.

nie są członkami i które korzystają ze statusu „honorowego gościa” przy Zgromadzeniu Parlamentarnym, jak również obserwatorzy reprezentujący europejskie organizacje władz lokalnych i regionalnych.

Kongres organizuje swoje prace w dwóch Izbach: Izbie Władz Lokalnych i Izbie Regionów. Każda z nich dysponuje liczbą miejsc równą liczbie miejsc w Kongresie. Sesje Izb odbywają się bezpośrednio przed sesjami plenarnymi Kongresu lub po nich<sup>268</sup>. Komitet Stały zapewnia ciągłość prac pomiędzy sesjami plenarnymi.

W celu zapewnienia większej skuteczności i elastyczności prac Kongres oraz obie Izby mogą tworzyć małe grupy robocze ad hoc, aby przeanalizować niektóre problemy. Szefowi Sekretariatu Kongresu, odpowiedzialnemu za zarządzanie bieżącymi sprawami, pomagają funkcjonariusze Rady Europy<sup>269</sup>.

Po rozdzieleniu problemów między obie Izby i komitety statutowe, Prezydium izby, do której należy dany zakres odpowiedzialności, może utworzyć w drodze wyjątku grupę roboczą ad hoc, składającą się z ograniczonej liczby członków – maksymalnie 11 – wyposażoną w szczegółowy mandat; do zadań tej grupy należą: przygotowanie raportu, organizacja konferencji, monitorowanie projektów współpracy lub określonej działalności międzyrządowej Rady Europy. Jeśli wymienione wyżej zadanie należy równocześnie do kompetencji obu Izb, Prezydium Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy może utworzyć w drodze wyjątku grupę roboczą ad hoc wspólną dla obu Izb<sup>270</sup>.

Zasadnicze prace nad dokumentami i inicjatywami Kongresu odbywają się w grupach roboczych. Dla przykładu grupa niezależnych ekspertów do spraw Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego skupia kompetentnych ekspertów w dziedzinach prawnych, politycznych lub finansowych, specjalizujących się w zagadnieniach dotyczących demokracji lokalnej i regionalnej. Grupa pomaga trzem komisjom statutowym wykonywać zadania na mocy Statutu, w szczególności w zakresie opracowywania sprawozdań na temat demokracji lokalnej i regionalnej w państwach, które są przedmiotem działań podejmowanych w następstwie przyjęcia Karty. W tym sensie podstawowym zadaniem grup jest zapewnienie

268 Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 85.

269 Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, dz. cyt., s. 32.

270 Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 188.

pomocy prawnej Kongresowi w jego misji politycznej<sup>271</sup>. Od początku istnienia Kongresu liczba i skład grup roboczych ulegały częstym zmianom. Przykładowo, wcześniej działało 26 wyspecjalizowanych grup skupionych w cztery kategorie: podlegających Izbie Władz Lokalnych, Izbie Regionów, obu Izbom lub będących tzw. bliźniaczymi grupami roboczymi.

Za sprawą misji obserwacyjnych (monitoringowych) Kongres odbywa wizyty kontrolne we wszystkich państwach członkowskich RE, gdzie sprawdza przestrzeganie zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>272</sup>. Jednym z priorytetów działalności Kongresu jest również obserwacja wyborów lokalnych. Działalność ta jest uzupełnieniem politycznego monitorowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która stanowi fundament demokracji lokalnej w Europie<sup>273</sup>.

Po każdej z przeprowadzonych wizyt tworzony jest raport końcowy. Zawiera on z reguły rozdziały poświęcone obserwacji wyborów czy też oceny realizacji postanowień Karty, opis podstaw prawnych, wnioski i zalecenia pokontrolne. Raport końcowy prezentuje się z reguły na konferencji prasowej, a także umieszcza na stronie internetowej organizacji międzynarodowej.

Kongres przeprowadza również konsultacje na przykład wśród organizacji reprezentujących europejskie regiony górskie oraz jest współorganizatorem licznych konferencji<sup>274</sup>.

Zasadniczą rolę odgrywa również polityka komunikacyjna Kongresu, która skierowana jest do różnych grup docelowych. Z jednej strony jest to usługa dla obywateli i mediów, którzy są niezwłocznie informowani o zmianach ich dotyczących. Z drugiej zaś – dla władz lokalnych i regionalnych oraz ich stowarzyszeń, którzy bezpośrednio dowiadują się o działaniach Kongresu i dokumentach obejmujących ich działalność. Celem polityki komunikacyjnej jest stworzenie jasnych, zwiezłych i istotnych wiadomości dla każdej grupy docelowej, na podstawie strategii komunikacyjnej.

Efektywna działalność Kongresu nie byłaby możliwa, gdyby nie odpowiednio nakłady finansowe na realizację jego celów. Budżet czy też

271 Zob. Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-?utm> [data dostępu: 10.09.2025].

272 Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu...*, dz. cyt., s. 41.

273 Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów...*, dz. cyt., s. 117.

274 Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, dz. cyt., s. 33.

jego ograniczenie w zasadniczym stopniu oddziałują zarówno na formy, w jakich Kongres postanowi pracować, jak i na ich skuteczność<sup>275</sup>.

## 2.6. Współpraca Kongresu z władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich Rady Europy

Organizacja administracji terytorialnej państw członkowskich Rady Europy jest bardzo zróżnicowana. Jednym z powodów takiego stanu jest to, iż niektóre państwa członkowskie mają ustrój federalny bądź przyjęły, zbliżający się w wielu punktach do federalizmu, model regionalistyczny<sup>276</sup>, bądź są państwami unitarnymi<sup>277</sup>. Wynika to również ze zróżnicowania ustroju administracyjnego w tychże państwach<sup>278</sup>. W szczególności występują różnice – niekoniecznie związane z wielkością państwa – w liczbie szczebli władz terytorialnych, jak i w liczbie szczebli, w których zorganizowano samorząd terytorialny<sup>279</sup>. W każdym razie w trakcie tworzenia Kongresu podkreślano znaczenie organizacyjnego wyodrębnienia problematyki regionalnej<sup>280</sup> – tym bardziej, że Unia Europejska miała już Komitet Regionów (KR), będący strażnikiem interesów przedstawicieli regionów na poziomie Unii Europejskiej<sup>281</sup>.

Współpraca Kongresu z władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich Rady Europy wymaga wytworzenia wspólnej płaszczyzny,

275 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, The budget and resources of the Congress for the next biennium (2018–2019), Recommendation 393(2017), Doc. CG32(2017)06, 28 March 2017.

276 Zob. M. Molendowska, *Ewolucja idei europejskiej – od Europy federacyjnej do Europy „dwóch prędkości”* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. 5, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 82.

277 Por. M. Kruk, *Model integracji europejskiej: adaptacja koncepcji klasycznych czy nowa formuła? Rozważania ustrojowo-prawne*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 7–30.

278 Zob. H. Ognik, *Rada Europy* [w:] *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, PISM, Warszawa 1995, s. 58–60.

279 Zob. H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 78.

280 Zob. J. Jaskiernia, *Koncepcja Europy Regionów w świetle aksjologii regionalizmu Rady Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Europa Regionów*, red. M. Gołoś, A. Kasińska-Metryka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 44.

281 Zob. A. Sobolewski, *Regiony i polityka regionalna w Unii Europejskiej – aspekty prawne i formalne*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2010, R. 14, nr 2, s. 155.

która pozwoliłaby na jednakowe rozumienie podstawowych pojęć, na wyznaczanie wspólnych celów i standardów oraz na określanie wspólnych kryteriów oceny zachodzących zjawisk; bez tego współpraca jest niemożliwa. Kongres w tym celu prowadzi konstruktywny dialog z rządami państw członkowskich, zachęca je do szerszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny oraz ocenia przestrzeganie zasady subsydiarności<sup>282</sup>.

Omawiana współpraca wymaga, aby instytucje i formy działania w państwach członkowskich odpowiadały tym samym zasadom i kryteriom. Według J. Regulskiego celowi temu służą konwencje Rady Europy, a w dziedzinie demokracji lokalnej – przede wszystkim Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Zbiór zasad tam zawartych wytycza i wskazuje zasady ustrojowe, które każdy z krajów powinien spełniać, aby jego urząd zaliczyć do demokratycznego i zdecentralizowanego<sup>283</sup>.

Podstawą współdziałania jest niewątpliwie próba zapewnienia przez Kongres uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie unifikacji europejskiej, a także w pracach Rady Europy. Przejawia się ona w promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, jak również umacnianiu współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. W tym celu Kongres ma prawo występować z zaleceniami do Komitetu Ministrów i do Zgromadzenia Parlamentarnego.

W literaturze podkreśla się, iż dążeniem Kongresu jest odgrywanie wewnątrz Rady Europy, równoległe do Zgromadzenia Parlamentarnego, roli „izby wyższej” czy też – inaczej mówiąc – senatu, reprezentującego w równym stopniu wszystkie regiony europejskie. Jednocześnie wewnątrz Kongresu istnieją tendencje do nadania większej wagi regionom instytucjonalnie silniejszym, cieszącym się większą autonomią i szerszym zakresem kompetencji<sup>284</sup>.

W rozumieniu Kongresu władze regionalne, z wyjątkiem uzasadnionej interwencji państwa, powinny dysponować własnymi kompetencjami, swobodą podejmowania decyzji, demokratycznymi strukturami, jak również odpowiednim personelem i środkami finansowymi<sup>285</sup>.

282 Zob. H. Klebes, *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 54–55.

283 J. Regulski, *Budowa demokracji...*, dz. cyt., s. 265.

284 Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 48.

285 J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, dz. cyt., s. 33.

Władze lokalne i regionalne stanowią zatem ważną część demokratycznego systemu w Europie<sup>286</sup>. Stąd tak duże zainteresowanie ze strony Rady Europy, która stoi na straży demokracji i praw człowieka. Według Rady region powinien cieszyć się gwarancją samorządności, najlepiej zawartą w normach konstytucyjnych i, dzięki radzie pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz organom wykonawczym przed nią odpowiedzialnych, być w stanie zajmować się znaczną częścią spraw publicznych. Powinien sam decydować o swojej strukturze zarządzania, podlegać ingerencji innych władz wyłącznie w celu zapewnienia poszanowania prawa, posiadać własne odpowiednie środki do dyspozycji w ramach swojego zakresu odpowiedzialności, wolności zrzeszania się i odwoływania się do sądu<sup>287</sup>.

Kongres wielokrotnie w swoich sprawozdaniach podkreślał, iż wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują. Jednak mimo iż sektor posiada swoją własną demokratyczną prawowitość, działa w obrębie ram państwowych oraz w ogólnym kontekście gospodarczym. Stoi też przed dużymi wyzwaniami, w momencie, gdy rosnące zapotrzebowania społeczne na większą ilość lepszych usług napotykać na duże i ograniczenia zasobów – co może nasilać zjawisko kryzysu gospodarczego. Te napięcia mają bezpośredni wpływ na dostawców usług – pracowników.

W konkluzji należy podkreślić, iż Kongres jest ważną siłą napędową w promowaniu koncepcji, że władze lokalne i regionalne powinny mieć uprawnienia, w ramach odpowiedniego ustawodawstwa krajowego, do zarządzania swoimi własnymi sprawami. W tym zakresie Kongres wywierał także wpływ na rozwój w nowych krajach członkowskich z Europy Centralnej i Wschodniej oraz w tych, które oczekują na członkostwo w Radzie. W istocie program LODE (Lokalna Demokracja) uznaje się za odnoszący godne uwagi sukcesy<sup>288</sup>.

Kongres istotne znaczenie nadaje ochronie praw człowieka i przeciwdziałaniu dyskryminacji na szczeblu lokalnym i regionalnym. Przykładem zainteresowania dla tej problematyki może być raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie na temat faktycznej sytuacji i praw osób LGBT w Polsce.

286 Por. *Le droit de vote individuel des femmes. Une exigence démocratique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002.

287 Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 49.

288 Zob. H. Klebes, *Zasada subsydiarności...*, dz. cyt., s. 54.

Raport opublikowany 10 lutego 2021 r. jest wynikiem delegacji w Polsce 2–3 listopada 2020 r. dwojga przedstawicieli Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – Andrew Boffa (Wlk. Brytania) oraz Yoomi Renström (Szwecja). W trakcie misji Rady Europy sprawozdawcy przeprowadzili szereg spotkań z przedstawicielami: rządu, organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, jak również z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Analizie poddana została sytuacja prawna i faktyczna osób LGBTI w Polsce, zwłaszcza w kontekście podejmowanych przez polskie samorządy w latach 2019–2020 uchwał dotyczących tzw. stref wolnych od ideologii LGBT oraz Samorządowych Kart Praw Rodziny. „Miasta i regiony [w których przyjęto uchwały] stanowią jedną trzecią całej Polski, więc ich wpływu na osoby LGBTI nie można lekceważyć” – podkreślił Andrew Boff podczas posiedzenia Komisji Spraw Bieżących Rady Europy, która 10 lutego 2020 r. przyjęła raport. Sprawozdawca stwierdził, że przyjęcie uchwał wykluczających osoby LGBTI ze wspólnoty samorządowej zagraża prawom i bezpieczeństwu tych osób i stanowi przykład działania, jakiego władze samorządowe, zobowiązane do przestrzegania praw człowieka, powinny unikać<sup>289</sup>.

W raporcie wyrażono zaniepokojenie zmniejszeniem poziomu ochrony praw osób LGBTI w Polsce; odnotowano regres w poziomie zabezpieczenia w ostatnich latach, co doprowadziło do pogłębienia mowy nienawiści wobec osób LGBTI, innych przestępstw na tle dyskryminacyjnym, a w konsekwencji do pogorszenia indywidualnych sytuacji osób LGBTI, w tym zwłaszcza młodzieży. Rada Europy zwróciła ponadto uwagę na fakt, że samorząd terytorialny jest przede wszystkim odpowiedzialny za różne usługi publiczne, takie jak edukacja, zdrowie i bezpieczeństwo, z którymi ściśle związana jest potrzeba ochrony praw człowieka. Zadaniem władz lokalnych jest rozwiązywanie konfliktów w sposób niedyskryminujący, przejrzysty i integrujący społeczność, przy jednoczesnym przestrzeganiu praw człowieka. Uwzględniając, że międzynarodowe standardy praw człowieka stale się rozwijają i poszerzają zakres ochrony, kluczowe jest pogłębienie tej opieki także na poziomie

---

289 Zob. *Nowy raport Rady Europy na temat roli władz lokalnych sytuacji i praw osób LGBT w Polsce. Dyskryminacja i ataki pozostają wyzwaniem*, 11.02.2021, źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/nowy-raport-rady-europy-rola-wladz-lokalnych-sytuacja-praw-osob-lgbt-polsce> [data dostępu: 2.01.2025].

lokalnym, nie zaś prowadzenie polityki wykluczenia i lekceważenia istniejących problemów. W tym zakresie raport zwraca uwagę na pogłębiające się podziały społeczne w Polsce, w tym wedle klucza religijnego, obyczajowego, terytorialnego, a także ze względu na problem równości płci oraz praw mniejszości seksualnych, przy czym podziały te pogłębiły się podczas kampanii prezydenckiej w 2020 r., kiedy osoby LGBTI stały się osią i ofiarami politycznego sporu. Raport wyraża zaniepokojenie faktem, że podejmowane w latach 2019–2020 uchwały jednostek samorządu terytorialnego nie były spontaniczną inicjatywą władz lokalnych, lecz efektem działania partii politycznej oraz pozarządowej organizacji. Sam tekst uchwały został przygotowany jako wzór dla samorządów, który często w niezmienionej lub lekko zmienionej formie był przyjmowany jako treść podejmowanych uchwał. Pomimo uchylecia części z nich przez lokalne władze lub sądy administracyjne wiele z postanowień wciąż obowiązuje na terenie Polski. Odnotowano systemowe luki prawne w środkach ochrony przeciwko dyskryminacji osób LGBTI. Oprócz braku wyraźnego zakazu dyskryminacji osób LGBTI w ustawodawstwie antydyskryminacyjnym planowany na lata 2021–2030 Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania także nie uwzględnia w sposób wyraźny osób LGBTI. Raport zwraca też uwagę na dobre praktyki, jak tworzone w Polsce koalicje miast, mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji w życiu lokalnym. Zdaniem sprawozdawców Rady Europy działania te powinny być wspierane zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym<sup>290</sup>.

## 2.7. Współpraca Kongresu z Komitetem Regionów Unii Europejskiej

Komitet Regionów Unii Europejskiej, powstały w 1994 r.<sup>291</sup>, jest drugin, obok Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>292</sup>, organem doradczym

290 Tamże.

291 Zob. I. Jędrzejewski, *Komitet Regionów – podstawy prawne, struktura i funkcjonowanie*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 7/8, s. 8–9.

292 Zob. P. Wasilewski, *Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4, s. 31–32.

w strukturach Unii Europejskiej. Nie ma kompetencji decyzyjnych<sup>293</sup>, w wielu wypadkach istotnych dla rozwoju regionalnego i lokalnego<sup>294</sup>. Komitet jest powoływany przez Radę UE na cztery lata. Jego członków delegują poszczególne kraje, w proporcji do ich wielkości i znaczenia polityczno-gospodarczego w Unii<sup>295</sup>.

Do jego kompetencji należy wydawanie stanowiska w przypadkach obligatoryjnych konsultacji oraz na wniospek, gdy zasięgnięcie opinii nie jest koniecznym elementem procedury decyzyjnej, a także z własnej inicjatywy<sup>296</sup>. Traktat z Maastricht przewiduje, że Rada i Komisja powinny konsultować z Komitetem sprawy dotyczące dziedzin w nim wymienionych, a także wszystkie inne, gdy uznają to za stosowne, zwłaszcza gdy dotyczą one współpracy transgranicznej (art. 198 c pkt 1 TWE).

Oprócz opinii KR wydaje także raporty i rezolucje. Jest również gospodarzem wielu spotkań, takich jak konferencje, fora i debaty. Poza tym patronuje konkursom na prace o tematyce regionalnej oraz na najlepsze rozwiązania wprowadzone w regionach w różnych dziedzinach<sup>297</sup>.

W Komitecie Regionów do głosu dochodzą, w większym stopniu niż gdzie indziej, różnorodność kultur, odmienne tożsamości regionalne i lokalne<sup>298</sup> oraz bogactwo poszczególnych obszarów Europy. Komitet Regionów symbolizuje i ucieleśnia różnorodność Europy, bliską obywatelom. Aktywność, jaką podejmuje KR, dotyczy wszystkich problemów związanych z promowaniem tolerancji kulturowej, różnorodności i akceptacji odmienności regionalnej. Są to zarówno inicjatywy z zakresu prawodawstwa, jak też działania o charakterze kulturowym<sup>299</sup>.

293 Zob. K. Głębocki, *Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 60–66.

294 Zob. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 271.

295 Zob. T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskich. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, t. 12, s. 23.

296 Szerzej: K. Karski, *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego, Warszawa 2005.

297 Por. *The Political Priorities of the European Committee of the Regions 2015–2020*, Committee of the Regions, Brussels 2015.

298 Por. *Intercultural Education in the European Union: local, regional and interregional activities: examples of good practice*, Committee of the Regions, Luxembourg 1999.

299 Zob. A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 238.

Komitet Regionów współpracuje z organizacjami pozaunijnymi, zajmującymi się problematyką polityki regionalnej<sup>300</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje ścisła współpraca Komitetu z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, mająca głównie na celu zapewnienie komplementarności ich działań<sup>301</sup>. Zostało to potwierdzone w umowie o współpracy zawartej pomiędzy KR a Kongresem, zgodnie z którą głównymi celami współpracy są: wspieranie demokracji lokalnej i regionalnej oraz decentralizacji i regionalizacji w Europie, zapewnienie przestrzegania istniejących kompetencji władz lokalnych i regionalnych przez władze krajowe i europejskie oraz wspólne krzewienie i umacnianie wielopoziomowego systemu dobrych rządów. W umowie potwierdzono ponadto zasadę wzajemnego poszanowania charakteru i kompetencji obu organów<sup>302</sup>.

Zgodnie z obowiązującą umową struktura współpracy Komitetu Regionów i Kongresu obejmuje trzy szczeble:

I – doroczne spotkania przewodniczących z udziałem sekretarzy generalnych, na którym określone są wytyczne polityki oraz tematyczne i polityczne priorytety współpracy (posiedzenie dwustronne);

II – posiedzenia Grupy Kontaktowej KR i Kongresu, liczy po sześciu przedstawicieli politycznych z każdej instytucji, opracowuje wspólny program prac na podstawie priorytetów wytyczonych przez przewodniczącego KR-u i Kongresu;

III – komisje, komitety i grupy robocze KR i Kongresu, realizujące wspólne działania<sup>303</sup>.

Należy zgodzić się z poglądem, że pomimo ograniczonych możliwości normatywnych Rady Europy (która opracowuje jedynie konwencje międzynarodowe wymagające ratyfikacji przez kraje członkowskie) Kongres wydaje się mieć większe możliwości oddziaływania na sytuację samorządów europejskich niż Komitet Regionów<sup>304</sup>. Najlepszym tego przykładem

300 Por. T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów...*, dz. cyt., s. 23–34.

301 Zob. Statutory Resolution CM/Res (2011)2 relating to the Congress..., dz. cyt.

302 Zob. Komitet Regionów Unii Europejskiej, 161. Posiedzenie Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów, 7 lipca 2015 r., punkt 8b) Stosunki między Europejskim Komitetem Regionów (KR–EM) a Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Kongresem). Dokument przedłożony przez sekretarza generalnego, Bruksela, 25 czerwca 2015 r., s. 1.

303 Tamże.

304 Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii...*, dz. cyt., s. 275.

jest wkład Kongresu w przygotowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która wyprowadza wspólne europejskie standardy ochrony praw władz lokalnych<sup>305</sup>.

Warto zatem podkreślić, iż KR ma silną pozycję w strukturach Unii Europejskiej<sup>306</sup>, z kolei Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w większym stopniu wpływa na sytuację samorządów w poszczególnych krajach<sup>307</sup>, gdyż prawodawstwo unijne nie może ingerować w organizację terytorialną państw członkowskich<sup>308</sup>.

Zdaniem Rady Europy uczestnictwo regionów w integracji europejskiej może być środkiem do wprowadzenia większej efektywności, zrównoważenia centralizacji i standaryzacji nieodłącznej temu procesowi. Stosunki z Unią Europejską są w tej sferze niezbędne<sup>309</sup>.

Jednak podejście Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy różni się od tego, w jaki sposób Unia wykorzystuje pojęcie regionu<sup>310</sup>. Koncepcja ta, jak krytycznie oceniła już Konferencja Władz Lokalnych w 1974 r., nie docenia zupełnie regionu jako żywej wspólnoty ludzkiej – region odgrywa w UE bierną rolę o charakterze administracyjnym dla celów działalności ekonomicznej<sup>311</sup>. Podejście Kongresu jest bardziej liberalne, bowiem nie próbuje on narzucać konieczności posiadania ujednoczonych struktur regionów, potrzebnych do celów statystycznych i gospodarczych, a które są bardziej wymagające pod względem zasad demokratycznych. Każde z państw ma w związku z tym swobodę wyboru i określenia pośredniego stopnia władzy, tak jak uważa za stosowne, ale

305 Zob. D. Milewski, *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, Temida 2, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Białystok–Łódź 2020, s. 15–42.

306 Por. A. Sobolewski, *Komitet Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.

307 Por. R. Balicki, K. Piech, *Rola Komitetu Regionów a działalność samorządu terytorialnego* [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wax Graf, WSPiA, Rzeszów–Przemysł 2014, s. 361–382.

308 Zob. W. Grzegorzczak, *Rozszerzenie UE. Wyzwania dla władz lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 2001, s. 29.

309 Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 49.

310 Zob. R. Willa, *Regiony w Unii Europejskiej – definicje, rola, przyszłość*, „Studia Polilogiczne” 2010, nr 18, s. 242–243.

311 A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 50.

powinno wyjść poza czysto ekonomiczne podejście, w celu umożliwienia sprawowania kontroli obywatelskiej na każdym szczeblu<sup>312</sup>.

Istnienie samorządu i władz terytorialnych gwarantuje stosowanie zasad demokracji poprzez uczestniczenie obywateli w życiu publicznym<sup>313</sup>. Pierwszym etapem ustanowienia nowego demokratycznego społeczeństwa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej było budowanie lub reorganizacja pierwszego szczebla demokracji lokalnej<sup>314</sup>. Zadanie to wymagało zrjonalizowania wydatków publicznych, przejścia od administracji resortowej do terytorialnej i stworzenia zrębów społeczeństwa europejskiego. Rada Europy uznała za swój obowiązek podzielić się swoimi doświadczeniami na temat administracji państwowej i samorządowej<sup>315</sup>. Poprzez wprowadzenie statusu gościa specjalnego dla krajów byłego bloku komunistycznego, zanim zostały przyjęte do Rady Europy, dostały psychologiczne i materialne wsparcie oraz możliwość szybkiego przedyskutowania najważniejszych kwestii<sup>316</sup>.

Kongres otrzymał zadanie oceny sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich. W tym celu przeprowadza regularne wizyty monitorujące stan realizacji założeń Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>317</sup>. Prowadzi też konstruktywny dialog z rządami członkowskimi i zachęca je do szerszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny. Kongres ocenia również przestrzeganie zasady subsydiarności<sup>318</sup>.

- 
- 312 Por. A. Delcamp, *Regionalisation and Decentralisation in Certain European Countries* [in:] *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives. Proceedings Geneva 3–5 June 1993*, Council of Europe Press, Strasbourg 1994, s. 87–90.
- 313 Zob. B.H. Bładocha, *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim na szczeblu samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2012, nr 5, s. 139–151.
- 314 Zob. J. Regulska, *Building Local Democracy: The Role of Western Assistance in Poland*, „International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 1998, Vol. 9, No. 1.
- 315 Zob. *The future of local self-government: European trends in autonomy, innovations and central-local relations*, (eds.) Bergström t. i in., Palgrave Macmillan, Cham 2021, s. 21.
- 316 Zob. R. Dreifuss, *Introductory Statement to the Round Table – The Participation of Regions in the Process of European Union* [in:] *Regionalisation in Europe...*, dz. cyt., s. 133–134.
- 317 Zob. *European Charter of Local Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Council of Europe, October 2003.
- 318 Zob. *Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government: proceedings: local self-government in Europe: the European Charter of Local self-government as a democratic mechanism to promote subsidiarity*, Copenhagen, 17–18 April 1996, Council of Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 1997, s. 34–49.

Podczas wyborów lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich pełni rolę obserwatora. Wsparcie to oferuje od 1990 r. poprzez udział w misjach obserwacyjnych<sup>319</sup>. Początkowo Kongresowi powierzono obserwację wyborów lokalnych i regionalnych w krajach transformujących się jako uzupełnienie prac wykonywanych przez Zgromadzenie Parlamentarne w sprawie parlamentarnych i prezydenckich wyborów<sup>320</sup>.

Kongres zwraca uwagę na kolektywny charakter obserwacji wyborów, w których przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych z różnych kultur politycznych dzielą się swoją wiedzą fachową, zajmując się sytuacjami w terenie, i zobowiązują się do bezstronności oraz do uczynienia procesu obserwacji wyborów oraz wniosków z nich pochodzących wspólnym doświadczeniem<sup>321</sup>.

Do tej pory Kongres brał udział w misjach obserwacyjnych wyborów lokalnych w 47 państwach członkowskich Rady Europy oraz spoza niej<sup>322</sup>. Jako przykład można podać obserwację wyborów na Łotwie (1994 r.)<sup>323</sup>, w Chorwacji (1997 r.)<sup>324</sup>, Azerbejdżanie (2000 r.)<sup>325</sup>, Bośni i Hercegowinie (2000 r.)<sup>326</sup>, Armenii (2008 r.)<sup>327</sup>, Polsce (2018 r.)<sup>328</sup>,

319 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Observation of local and...*, dz. cyt.

320 Zob. M. Suksi, *The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence*, „Nordic Journal of Human Rights” 2016, Vol. 34, No. 4, s. 229–246.

321 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Congress policy in observing local and regional elections*, Resolution 274 (2008), Doc. CG(15)35RES, 3 December 2008, s. 1.

322 Więcej na ten temat: *Monitoring and Election Observation Reports*, www.coe.int [data dostępu: 25.02.2022].

323 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Report of the Council of Europe (CLRAE) Observer Delegation to the local (and regional) elections in Latvia 29 May 1994*, CH/Bur(1)13, 2 August 1994.

324 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Report on the observation of the local elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997*, CG/BUR(4)2 rev, 16 June 1997.

325 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Report on local elections in Azerbaijan held on 12 December 1999*, CG/Bur(6)184, 6 March 2000.

326 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Report on the observation of the local elections in Bosnia and Herzegovina on 8 April 2000*, CG/Bur(6)171, 16 May 2000.

327 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, *Report on the observation local elections in Armenia on 28 September 2008*, CG(15)33REP, 13 November 2008.

328 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018)*, CG36(2019)18, 14 March 2019.

Gruzji (2018 r.)<sup>329</sup>, Turcji (2019 r.)<sup>330</sup>, Mołdawii (2019 r.)<sup>331</sup>, Ukrainie (2020 r.)<sup>332</sup>.

W maju 2005 r. Kongres podjął współpracę z Komitetem Regionów, co pozwoliło na tworzenie wspólnych misji obserwacyjnych<sup>333</sup>.

Na szczególną uwagę zasługują priorytety współpracy między Unią Europejską a Radą Europy na lata 2014–2015 przyjęte przez Radę do Spraw Ogólnych<sup>334</sup>. Wśród nich można odnaleźć wezwanie do wzmocnienia współpracy między Komitetem Regionów a Kongresem w dziedzinach ich odpowiednich kompetencji. Priorytety wyznaczyły następujący kierunek działań:

- propagowanie na płaszczyźnie instytucjonalnej, na poziomie Unii Europejskiej, wartości dodanej tej współpracy poprzez przesyłanie zwięzłego dorocznego sprawozdania Wysokiemu Przedstawicielowi Unii Europejskiej i Radzie do Spraw Ogólnych, z podkreśleniem priorytetów i podjętych działań;
- włączenie bezpośrednio Komitetu Regionów do monitorowania programów działań, finansowanych przez Unię Europejską i powierzanych Radzie Europy, mających bezpośredni wpływ na władze lokalne i regionalne;
- włączenie członków Komitetu Regionów do, ustanowionego przez Unię Europejską, dialogu politycznego z Radą Europy; dialog ma zawierać składnik lokalny lub regionalny związany zwłaszcza

329 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information Report on the municipal elections in Georgia (21 October 2017), CPL34(2018)03, 1 March 2018.

330 The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), CG37(2019), 31 October 2019.

331 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019), CG-Forum(2020)0104, 28 September 2020.

332 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information Report on the elections in Ukraine (25 October 2020), remote meetings (19–20 October 2020), CGBUR(2020)35-37, 24 November 2020.

333 Zob. *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy*, źródło: <https://www.coe.int/web/congress/> [data dostępu: 10.09.2016].

334 Zob. Council of the European Union, General Secretariat of the Council, EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2014–2015, 16444/13, Brussels, 19 November 2013, źródło: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16444-2013-INIT/en/pdf> [data dostępu: 10.09.2025].

z opracowywaniem wspólnych programów współpracy lub dążeniem do większej spójności standardów prawnych<sup>335</sup>.

W efekcie, by stworzyć prawdziwą synergię i zoptymalizować instytucjonalne współdziałanie, współpraca została zorganizowana w następujący sposób:

- udział w dorocznym posiedzeniu przewodniczących został rozszerzony na pierwszego wiceprzewodniczącego KR, przewodniczącego drugiej Izby Kongresu oraz przewodniczącego komisji CIVEX (Komisja ds. Obywatelstwa, Zarządzania, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych) i komisji GOV (Komisja ds. Zarządzania) Kongresu. Podczas posiedzenia ustalono wytyczne polityczne oraz priorytety tematyczne współpracy;
- w komisji CIVEX wyłoniono grupę pilotażową, której celem jest zapewnienie ram działań w zakresie współpracy oraz ponoszenie odpowiedzialności za opracowanie projektu rocznego sprawozdania na temat wkładu Komitetu Regionów i Kongresu we współpracę strategiczną między Unią Europejską a Radą Europy.

Europejski Tydzień Demokracji Lokalnej (ETDL) to ogólnoeuropejska inicjatywa, która gromadzi władze lokalne i mieszkańców w celu wspierania ich dialogu i pobudzenia lokalnej demokracji oraz uczestnictwa obywateli. Zachęca się władze lokalne i regionalne z 46 państw członkowskich Rady Europy do organizowania wydarzeń publicznych mających na celu:

- zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym;
- rozwijanie dialogu pomiędzy obywatelami i ich wybranymi przedstawicielami (burmistrzami, radnymi itd.);
- wprowadzenie mechanizmów uczestnictwa do naszych systemów demokratycznych<sup>336</sup>.

Uczestnicy mogą zdecydować o zaplanowaniu Europejskiego Tygodnia Demokracji Lokalnej i organizowaniu wydarzeń w dogodnym dla siebie czasie przez cały rok. Główne wydarzenie może się odbyć w okolicach 15 października jako hołd dla Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

335 Tamże.

336 Zob. Europejski Tydzień Demokracji Lokalnej ETDL, [https://www.congress-eldw.eu/uploads/bloc1617/leaflet\\_pl\\_pdf.pdf](https://www.congress-eldw.eu/uploads/bloc1617/leaflet_pl_pdf.pdf) [data dostępu: 28.12.2024].

która została otwarta do podpisu tego dnia w 1985 r. Tytuł „Partner ETDL” jest przyznawany władzom lokalnym i stowarzyszeniom, które podjęły najskuteczniejsze działania na rzecz wzmacniania demokracji lokalnej. Za koordynację ETDL odpowiada Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy<sup>337</sup>.

## 2.8. Współpraca Kongresu z stowarzyszeniami lokalnymi i regionalnymi

W Europie wśród organizacji samorządowych dominują stowarzyszenia regionalne. Są to m.in.: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AGEG)<sup>338</sup>, Konferencja Peryferyjnych Morskich Regionów Europy (CPMR)<sup>339</sup>, Stowarzyszenie Regionów Alp Centralnych, Stowarzyszenie Regionalne Alp Wschodnich, Wspólnota Robocza Regionów Zachodnioalpejskich, Wspólnota Robocza Regionów Pirenejskich, Wspólnota Robocza Jury, Rada Jeziora Laterańskiego, Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej<sup>340</sup>.

Zgodnie z art. 4 Karty dołączonej do Statutu Kongresu międzynarodowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych, które mają status konsultacyjny przy Radzie Europy, posiadają status obserwatora Kongresu. Inne organizacje mogą na wniosek uzyskać status obserwatora Kongresu, jeśli jego Stały Komitet lub jedna z Izb podejmie taką decyzję<sup>341</sup>. Z kolei w art. 2 § 1 e Statutu podkreślono, iż jednym z celów Kongresu jest ścisła współpraca z jednej strony z krajowymi, demokratycznymi stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych oraz z drugiej strony z europejskimi organizacjami reprezentującymi władze lokalne i regionalne państw członkowskich Rady Europy, a zwłaszcza z Komitetem Regionów Unii Europejskiej.

337 Tamże.

338 Szerzej: Z. Przybyła, *Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AGEG) – koordynator współpracy transgranicznej w Europie*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1997, nr 753, s. 57–60.

339 Zob. A. Klimczuk, *Raport Desk Research: samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Fundacja SocLab, Białystok 2013, s. 34.

340 Zob. *European and Regional Associations*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview?utm>, [data dostępu: 22.02.2022].

341 Zob. Charter of the Congress of Local and Regional..., dz. cyt., s. 3.

W związku z powyższym Kongres utrzymuje regularne kontakty z krajowymi i europejskimi stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych. Dla Kongresu organizacje i stowarzyszenia stanowią forum wymiany doświadczeń i dają szansę ich zaistnienia na arenie międzynarodowej, które w działaniach jednostkowych – zwłaszcza w wypadku słabszych ekonomicznie regionów lub jednostek lokalnych – nie mogłoby mieć miejsca. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych to kanał przepływu międzypaństwowej komunikacji, który kształtuje świadomość wspólnych interesów społeczności lokalnych oraz korzyści płynących z partnerskich przedsięwzięć.

W wyniku współpracy Rady Europy z poszczególnymi stowarzyszeniami<sup>342</sup> wypracowano szereg dokumentów regulujących zagadnienia związane ze współpracą transgraniczną i regionalną. Są to:

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r.<sup>343</sup>;
- Europejska Karta Regionów Przygranicznych sporządzona w Euroregio 19 listopada 1981 r. (od 1995 r. – Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych)<sup>344</sup>;
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r.<sup>345</sup>;
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>346</sup>.

Z uchwały Kongresu 314 (2010) wynika, iż to Izba Regionów prowadzi dialog i współpracę ze stowarzyszeniami lokalnymi i regionalnymi<sup>347</sup>.

342 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation between the Congress and associations representing regions in Europe, Resolution 314 (2010), Doc. CPR(19)3, 28 October 2010, s. 2.

343 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej..., dz. cyt.

344 Zob. M. Bartela, *Współpraca transgraniczna w kontekście integracji europejskiej*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, s. 311–320.

345 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., dz. cyt.

346 Zob. [http://www.coe.org.pl/l/rada\\_europy/wybrane\\_konwencje\\_i\\_inne\\_dokumenty](http://www.coe.org.pl/l/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty) [data dostępu: 4.03.2022].

347 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation between the Congress and associations representing regions in Europe, Resolution 314 (2010), CPR(19)3, 26 October 2010.

W uchwale zaznaczono, że europejskie stowarzyszenia, reprezentujące regiony, odgrywają kluczową rolę i dlatego Izba aktywnie współpracuje z tymi stowarzyszeniami, które mają głos w różnych regionach europejskich. Z kolei współpraca ta uzupełnia podstawowe funkcje Izby Regionów i pomaga zwiększyć jej instytucjonalne działania, choć to sam Kongres decyduje o swoich priorytetach i tym samym o jej działalności<sup>348</sup>.

Po wstępnej ocenie ustaleń współpracy Kongres za każdym razem instruuje Izbę Regionów i Prezydium w celu uwzględnienia wartości dodanej, wynikającej ze współpracy ze stowarzyszeniami, oraz ocenia ich poziom wiedzy fachowej<sup>349</sup>.

W celu zapewnienia efektywnej współpracy i dostosowania się do specyfiki poszczególnych stowarzyszeń, z uwzględnieniem ich odpowiedniego doświadczenia i cech, Kongres może zwracać się do Izby Regionów i Biura w celu określenia warunków współdziałania.

Izba Regionów utrzymuje stosunki robocze z europejskimi stowarzyszeniami reprezentującymi regiony zarówno w celu upowszechniania prac Kongresu, jak i korzystania z ich wiedzy w swoich własnych działaniach<sup>350</sup>. Dotyczy to również tych europejskich organizacji reprezentujących regiony, które uzyskały status obserwatora. Inne stowarzyszenia, fundacje i instytuty, które nie złożyły wniosku, a tym samym nie otrzymały statusu obserwatora, mogą również współpracować z Kongresem. Jednak stopień współpracy Kongresu i tych związków waha się w zależności od ich poziomu reprezentatywności i wiedzy. Do takich organizacji i instytucji możemy zaliczyć:

- REGLEG (Konferencja Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych) – Kongres współdziałał przy zakładaniu konferencji i jest reprezentowany na jej każdej sesji rocznej, nie jest jednak zapraszany do udziału w pracach przygotowawczych do konferencji.
- IRE (Instytut Regionów Europy) – stanowi platformę dialogu między regionami, w którym Kongres jest regularnie reprezentowany.

---

348 Tamże.

349 Tamże.

350 Zob. J. Lemańska, *Europa regionów czy Europa z regionami* [w:] *Administracja publiczna i prawo wobec integracji europejskiej*, red. J. Sługocki, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, s. 35.

- FOGAR (Globalne Forum Stowarzyszeń Regionów) – stowarzyszenie zostało założone w 2008 r. – w ramach CPMR – w celu reprezentowania regionów na poziomie globalnym, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.
- R20 – zgrupowanie głównych regionów na całym świecie, które koncentruje się na kwestiach związanych z energią i zmianami klimatycznymi. Zostało ono ustanowione w ramach konferencji w Kopenhadze (listopad 2009 r.).

Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę stowarzyszeń i wniosków do Kongresu, w celu nawiązania współpracy, Prezydium Izby Regionów (pod nadzorem Biura Kongresu) upewnia się, że reprezentacja Kongresu jest zgodna z priorytetami i kompatybilna z ograniczonym budżetem. Kongres musi być zatem selektywny i pewny, że jego udział w walnych zgromadzeniach, konferencjach lub innych spotkaniach obejmuje prawdziwą „wartość dodaną” dla Kongresu w zakresie realizacji własnych działań. Otwiera to również możliwość wsparcia ze strony stowarzyszeń, które swoją wiedzą wnoszą istotny wkład w prace Kongresu.

Warto zaznaczyć, iż w uzupełnieniu do działań komunikacyjnych stosowanych przez Kongres (w szczególności poprzez stronę internetową) stowarzyszenia lokalne i regionalne są w stanie za pośrednictwem własnych sieci zwiększyć przekaz dostępnych informacji o działalności Kongresu, a tym samym podnieść rangę jego prac. Europejskie stowarzyszenia mogą, zatem oferować swoje sieci kontaktów (które często są rozbudowane), aby pomóc w promowaniu demokracji regionalnej w Europie.

Należy również podkreślić, że Kongres wspiera tworzenie narodowych stowarzyszeń, których zadaniem jest działanie na rzecz interesów władz lokalnych w polityce państwa<sup>351</sup> (jak to miało miejsce na przykład w Gruzji i Azerbejdżanie)<sup>352</sup>. Ponadto wspiera rozwój Sieci Stowarzyszeń Samorządów Lokalnych Europy Południowo-Wschodniej (NALAS).

Wielokrotnie podczas licznych konferencji i innych spotkań podkreślano istotną rolę współpracy Kongresu ze stowarzyszeniami władz

351 Zob. J. Sozański, *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. XIV, nr 1, s. 37.

352 Zob. *The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe*, źródło: [www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1) [data dostępu: 4.03.2022].

lokalnych i regionalnych. Dla przykładu – w 2016 r. przedstawiciele tychże władz z państw członkowskich Rady Europy spotkali się w Paryżu pod kierownictwem Kongresu w sprawie konsultacji priorytetów na lata 2017–2020<sup>353</sup>. „Jeśli chcemy skutecznie reagować na wyzwania stojące przed nami obecnie w Europie, musimy podejmować działania nie tylko na poziomie centralnym, ale przede wszystkim skonsolidować siły na szczeblu lokalnym i regionalnym” – powiedział Anders Knape, Przewodniczący Izby Władz Lokalnych Kongresu, otwierając spotkanie. Podkreślił również, jak ważne jest, by samorządy dysponowały odpowiednimi narzędziami do realizacji działań wynikających z nowych wyzwań<sup>354</sup>.

„W czasach, kiedy Europa boryka się ze wzrastającym ekstremizmem i radykalizacją, wyzwaniami związanymi z kryzysem migracyjnym i wzrastającą nieufnością do instytucji europejskich, wydaje mi się szczególnie ważne, by wzmacniać rolę przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych i promować inicjatywy oddolne. To właśnie stowarzyszenia władz lokalnych mają możliwość jednoczenia samorządowców w taki sposób, by efektywniej pracowali na rzecz mieszkańców”<sup>355</sup> – powiedział Jean-Claude Frécon, Przewodniczący Kongresu, omawiając kluczowe tematy, wokół których koncentrować się będą działania Kongresu w latach 2017–2020.

W ciągu najbliższych czterech lat priorytety Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oparto na trzech filarach – podnoszeniu jakości lokalnej i regionalnej demokracji i praw człowieka w Europie, rozwoju partnerstwa i współpracy oraz działaniach prowadzonych do poszanowania różnorodności w społecznościach lokalnych.

W konkluzji warto zaznaczyć, iż stowarzyszenia, reprezentujące regiony, przyczyniają się do zwiększenia świadomości na temat znaczenia tych obszarów w architekturze europejskich polityk. Odgrywają one również ważną rolę w promowaniu procesu regionalizacji w Europie i przyczyniają się do rozwijania współpracy między regionami a państwami członkowskimi Unii Europejskiej i Rady Europy. Ponadto stowarzyszenia te dzielą podstawowe wartości Rady Europy w zakresie

---

353 Zob. K. Paczyńska, *Priorytety CLRAE konsultowane z organizacjami samorządowymi*, źródło: [www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-2057-priorytety\\_clrae\\_konsultowane\\_z.html](http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-2057-priorytety_clrae_konsultowane_z.html) [data dostępu: 4.03.2022].

354 Tamże.

355 Tamże.

poszanowania praw człowieka, demokracji i udziału obywateli w życiu publicznym. Zatem omawiana współpraca jest dla Kongresu szczególnie korzystna, bowiem pomaga ona podkreślić osiągnięcia Kongresu, w szczególności w realizacji zasady demokracji regionalnej (ramy odniesienia na rzecz demokracji regionalnej), ochrony dziedzictwa lokalnego i regionalnego<sup>356</sup>, a także skorzystać z platformy, zgodnie z którą Kongres przewiduje wymianę doświadczeń i wiedzy między regionami w państwach członkowskich UE oraz RE.

## 2.9. Współpraca Kongresu z organizacjami pozarządowymi

Rada Europy prowadzi dialog i współpracę z organizacjami pozarządowymi (NGOs) od początku swojego istnienia<sup>357</sup>. Od 1952 r. przyznawała tzw. status konsultatywny (*consultative status*) wybranym międzynarodowym organizacjom pozarządowym (INGOs)<sup>358</sup>. Od 1976 r. na tej bazie zawiązał się przy RE Komitet Łącznikowy, złożony z przedstawicieli 36 różnych INGOs<sup>359</sup>. Inicjatywa została zatwierdzona Rezolucją Komitetu Ministrów RE nr (76) 3<sup>360</sup>.

W latach 1972 i 1993 Komitet Ministrów RE przyjął rezolucje o numerach (72) 35<sup>361</sup> i (93) 38<sup>362</sup>, które formalizowały współpracę RE z INGOs.

356 Zob. *Heritage for the future: Realising the economic and social potential of a key asset: proceedings, international symposium by organised by the Congress of Local and Regional Authorities, in co-operation with the European Association of Historic Towns and Regions and the City of Norwich*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2006, s. 12.

357 Szerzej: M. Mutterer, *Rada Europy i organizacje pozarządowe*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7, s. 36–38.

358 Zob. A.K. Lindblom, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 27–24.

359 Zob. P.M. Dupuy, L. Vierucci, *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility?*, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton 2008, s. 221.

360 Zob. Committee of Ministers the Council of Europe, on Committee structures, terms of reference and working methods, Resolution (76) 3, Strasbourg, 18 February 1976.

361 Zob. Parliamentary Assembly, Relations between the Council of Europe and international non-governmental organisation, Recommendation 670 (1972), Doc. 3042, 21 March 1972; Committee of Ministers, Resolution (72) 35, Relations between the Council of Europe and International non-governmental organisations, 16 October 1972.

362 Zob. Committee of Ministers the Council of Europe on relations between the Council of Europe and non-governmental organisations, Resolution (93) 38, 18 October 1993.

Podkreślono w nich znaczenie organizacji pozarządowych w osiągnięciu ściślejszego związku między członkami Rady Europy, tj. w realizacji celów zgodnych z Preambułą i art. 1 Statutu.

Mając na uwadze rosnące znaczenie NGOs w agendzie Rady Europy, Organizacja opracowała w 1984 r. „Europejską Konwencję o uznaniu podmiotowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych”<sup>363</sup>. Konwencja ta m.in. definiuje INGO jako organizację, która prowadzi działalność przynajmniej w dwóch krajach.

W 2003 roku Komitet Łącznikowy dokonał podziału między organizacjami – nadał „status uczestniczący” międzynarodowym organizacjom pozarządowym, które dotąd miały „status konsultatywny”. Z kolei – okazjonalnie i w mniejszym zakresie – „status partnerski” nadano innym organizacjom współpracującym z RE, w większości tym, które nie prowadzą działalności międzynarodowej (mają charakter krajowy)<sup>364</sup>.

19 listopada 2003 r. Komitet Ministrów uściślił rezolucję (93) 38, zastępując ją dwiema rezolucjami:

- współpraca pomiędzy Radą Europy a krajowymi organizacjami pozarządowymi (NGOs) opiera się na Rezolucji Komitetu Ministrów RE (2003)8 – Status uczestniczący dla międzynarodowych organizacji pozarządowych w Radzie Europy<sup>365</sup>;
- relacje pomiędzy Radą Europy a krajowymi organizacjami pozarządowymi (NGOs) reguluje Rezolucja Komitetu Ministrów RE nr (2003) 9 – Status partnerski pomiędzy Radą Europy a krajowymi organizacjami pozarządowymi<sup>366</sup>.

W 2005 r. w trakcie przygotowań Rady Europy do III Szczytu z dotychczasowego „ruchu” NGOs przy RE formalnie ukonstytuowała się Konferencja INGOs Rady Europy. 25 stycznia 2005 r. plenum INGOs o statusie organizacji uczestniczących w pracach RE przyjęło Statut/

363 Zob. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, ETS No. 124, Strasbourg, 24 April 1986.

364 Zob. A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 28.

365 Zob. Committee of Ministers the Council of Europe, Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe, Resolution (2003)8, Strasbourg, 19 November 2003.

366 Committee of Ministers the Council of Europe Resolution, Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations, (2003) 9, Strasbourg, 19 November 2003.

Regulamin Konferencji, Komitetu Łącznikowego i Grup Tematycznych<sup>367</sup>. Decyzję tę poparto na Szczycie RE (Warszawa, 16–17 maja 2005 r.) i postanowiono rozszerzyć uczestnictwo organizacji pozarządowych w pracach Rady Europy jako istotny wkład społeczeństwa obywatelskiego w działania na rzecz przejrzystości i odpowiedzialności demokratycznej rządów (Pkt I.3 „Planu Działania RE” przyjętego przez III Szczyc).<sup>367</sup>

W ten sposób dopełnione zostało dążenie RE do oparcia się na czterech filarach: Komitecie Ministrów, Zgromadzeniu Parlamentarnym, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz Konferencji INGOs Rady Europy.

W rezultacie Komitet Ministrów RE przyjął 14 grudnia 2005 r. Rezolucję (2005) 47 w sprawie komitetów i ciał im podporządkowanych, ich mandatów i metod pracy<sup>368</sup>. Dokument uwzględnia ukonstytuowanie się w 2005 r. Konferencji INGOs i przewiduje udział jej przedstawicieli w komitetach eksperckich, podporządkowanych Komitetowi Ministrów RE w charakterze uczestnika – obok Zgromadzenia Parlamentarnego RE, Komisarza Praw Człowieka RE oraz Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Rezolucja ta była pierwszym aktem, który przyznał tak wysoką rangę Konferencji NGOs.

W lipcu 2016 r. Komitet Ministrów przyjął rezolucję (2016) 3 w sprawie nowego statusu uczestniczącego dla INGOs<sup>369</sup>. Stworzono tym samym inne kryteria przyznawania lub odmowy statusu uczestniczącego, co miało na celu zwiększenie efektywności i jakości INGOs korzystających z tego statusu.

Na podstawie rezolucji 260 (2008)<sup>370</sup> potwierdzono istotną rolę współpracy Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych z organizacjami pozarządowymi. Potwierdzono tym samym powiązania między władzami

367 Zob. Council of Europe – Summit of Heads of State and Government 2005, źródło: [www.coe.int/t/dcr/summit/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_en.asp) [data dostępu: 6.11.2016].

368 The Committee of Ministers the Council of Europe on committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods, Resolution (2005) 47, 14 December 2005.

369 Zob. The Committee of Ministers the Council of Europe, Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe, Resolution (2016) 3, 6 July 2016.

370 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Partnership between local and regional authorities and NGOs in Council of Europe member States, Resolution 260 (2008), CG(15)10RES, 29 May 2008.

lokalnymi i regionalnymi z organizacjami tego typu. Zaznaczono również, iż współpraca powinna zostać wzmocniona, co umożliwi z jednej strony rozszerzenie zakresu ich działania na obszary lokalne i regionalne, a z drugiej strony pomoże osiągnąć większą skuteczność i wzmocnić ich legitymizację poprzez wsparcie obywateli w kwestii lepszego zrozumieniu spraw publicznych.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wielokrotnie korzystał z wiedzy organizacji pozarządowych, podkreślając, iż partnerstwo to zapewnia możliwość dialogu między społeczeństwem obywatelskim a rządami, parlamentarzystami i władzami lokalnymi. Działania te wzmocniają tym samym głos społeczeństwa obywatelskiego na forum europejskim i międzynarodowym<sup>371</sup>.

Do głównych osiągnięć INGOs zalicza się: zainicjowanie w 2008 r. powołania Komisji Ekspertkiej ds. Prawa Organizacji Pozarządowych, zajmującej się oceną krajowego prawa dotyczącego stowarzyszeń, a także promocją europejskich standardów oraz dobrych praktyk w tym zakresie; opracowanie Kodeksu Dobrych Praktyk na Rzecz Uczestnictwa Obywatelskiego w Procesie Decyzyjnym<sup>372</sup>, którego główną ideą jest wzmocnienie roli obywateli w sprawach publicznych. Konferencja aktywnie angażuje się też w działania wzmocniające społeczeństwo obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej.

Warto podkreślić, iż organizacje pozarządowe mogą stanowić dla władz lokalnych i regionalnych narzędzie działań międzynarodowych – jest to widoczne w szczególności poprzez działanie tych organizacji w imieniu władz, które chcą podjąć czynności na arenie międzynarodowej.

Kongres wspiera również powstawanie nowych organizacji pozarządowych. Dla przykładu w 1999 r. decyzją Kongresu utworzono Europejskie Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej (ALDA), stanowiące organizację pozarządową, promującą dobre zarządzanie i udział obywateli w działaniach na poziomie lokalnym. ALDA w szczególności koncentruje się na działaniach, które ułatwiają współpracę między władzami lokalnymi i społeczeństwem obywatelskim. Organizacja ta powstała

371 Szerzej: *The Conference of INGOs*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/ingo/conference> [data dostępu: 6.11.2016].

372 Zob. *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, źródło: [www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation](https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation) [data dostępu: 22.02.2022].

w celu koordynowania i wspierania sieci Agencji Demokracji Lokalnej (LDA), która została ustanowiona na początku 1990 r.<sup>373</sup>

ALDA skupia w sobie ponad 150 członków (w tym władze lokalne oraz związki władz lokalnych i organizacji pozarządowych), pochodzących z ponad 30 krajów; koncentruje się na różnych tematach, takich jak integracja europejska, decentralizacja, inicjatywy obywatelskie i wolontariat, prawa człowieka i zrównoważony rozwój gospodarczy.

Współpraca Kongresu z ALDA polega na wymianie doświadczeń w zakresie budowania partnerstwa pomiędzy instytucjami publicznymi, samorządami, organizacjami pozarządowymi na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, postaw społecznie zaangażowanych i szeroko rozumianego wolontariatu oraz zaangażowania społecznego<sup>374</sup>.

ALDA wielokrotnie uczestniczyła w ważnych wydarzeniach, które organizowane były pod auspicjami Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, jak na przykład Europejski Tydzień Demokracji Lokalnej. Jest to coroczna impreza, koordynowana przez Kongres; jej główne cele to rozpowszechnianie uniwersalnych wartości Rady Europy, tj. demokracji i prawa człowieka, oraz umożliwienie uczestnikom dołączenia do europejskiej sieci zaangażowanych w promocję aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym, poprzez organizowanie imprez publicznych, które sprzyjają dobremu zarządzaniu i demokratycznemu udziałowi w działaniach tego typu<sup>375</sup>.

---

373 Zob. T. Lisney, A. Kiefer, *Co-operation between Local Authorities in Europe as a Force for Strengthening Local Democracy* [in:] *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, eds. U. Sadioglu, K. Dede, IGI Global, Hershey 2016, s. 93.

374 Tamże.

375 Zob. *European Local Democracy Week – ALDA and its members celebrating it everywhere*, źródło: <https://www.alda-europe.eu/european-local-democracy-week-citizen-participation-as-the-foundation-of-local-democracy/?utm> [data dostępu: 10.09.2025].



---

ROZDZIAŁ 3.

**Wymiar aksjologiczny Kongresu  
Władz Lokalnych i Regionalnych  
Europy w kwestii stymulowania  
aktywności samorządów  
lokalnych w zakresie  
rozwoju gospodarczego**

### 3.1. Dokumenty o charakterze tzw. twardego prawa

Kwestia charakteru prawnego dokumentów, powstających w systemie RE, ma podstawowe znaczenie. W tym zakresie rozróżnia się dwie kategorie. Pierwszą stanowią umowy międzynarodowe, mające charakter aktów prawnie wiążących w systemie prawa międzynarodowego, które przybierają z reguły formę konwencji<sup>376</sup>. Oprócz konwencji, które mają znaczenie decydujące, do tej grupy zalicza się też instrumenty występujące pod nazwą „kart”, „umów”, „porozumień” lub „układów”<sup>377</sup>.

Od 2005 r. stosowana jest jednolita nazwa: „konwencja Rady Europy”. System konwencyjny RE tworzy dzisiaj zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej<sup>378</sup> i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego sensu largo.

Istotną rolę dla systemu konwencyjnego RE odgrywa Europejska Konwencja Praw Człowieka.<sup>379</sup> Stanowi ona podstawowy zestaw standardów demokratycznych, egzekwowanych za pomocą mechanizmu kontrolnego, w którym szczególną rolę odgrywają: Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów RE. Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany wokół Konwencji, uznawany jest za „najbardziej udany eksperyment w zakresie ponadnarodowej, sądowej ochrony praw człowieka”<sup>380</sup>.

Europejska Konwencja Praw Człowieka, a także inne traktaty, przyjmowane przez RE, takie jak Europejska Konwencja zapobiegania torturom, łączone są w całość i składają się na „blok konstytucyjny” RE<sup>381</sup>. Istotnym elementem bloku jest Deklaracja Wiedeńska Szefów Państw i Rządów Rady Europy (1993) stanowiąca, iż przystąpienie do RE zakłada, że państwo aplikujące dostosuje swoje instytucje i system prawny do podstawowych zasad demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka. Przedstawiciele społeczeństwa muszą być wybierani w drodze

376 Zob. I. Kleniewska, *Konwencje Rady Europy*, „Jurysta” 1994, nr 1, s. 25–26.

377 Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making...*, dz. cyt., s. 29.

378 Zob. G. Buquicchio, P. Garonne, *Vers un espace...*, dz. cyt., s. 5; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

379 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., dz. cyt.

380 S. Greer, A. Williams, *Human Rights...*, dz. cyt., s. 476.

381 Por. H. Klebes, *Membership...*, dz. cyt.

wolnych i uczciwych wyborów, opartych na powszechnym prawie do głosowania<sup>382</sup>. Zagwarantowana swoboda wypowiedzi<sup>383</sup>, szczególnie mediów, ochrona mniejszości narodowych<sup>384</sup> oraz przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego muszą pozostawać decydującym kryterium oceny każdego wniosku o członkostwo<sup>385</sup>. Równie fundamentalne jest zobowiązanie do podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i przyjęcie w całości, w krótkim czasie, mechanizmów kontroli, określonych w Konwencji<sup>386</sup>. „Jesteśmy zdecydowani – stwierdzono w Deklaracji – zapewnić pełne przestrzeganie zobowiązań przyjętych przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy”<sup>387</sup>.

Na „blok konstytucyjny” RE składają się: 1) Statut RE; 2) Europejska Konwencja Praw Człowieka i inne konwencje przyjęte w systemie RE; 3) deklaracje interpretacyjne (takie jak Deklaracja Wiedeńska z 1993 r.); 4) orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Heinrich Klebes wskazuje w związku z tym, że normy zawarte w „bloku konstytucyjnym” są „*ius cogens* w stosunku do wszystkich państw członkowskich”. Zaznacza jedynie, że nie dotyczy to wszystkich standardów, wynikających z orzecznictwa Trybunału, niemniej państwa członkowskie „są świadome tego, że w podobnych sytuacjach mogą stanąć wobec ryzyka narażenia się na orzeczenie winy przez Trybunał, w oparciu o wcześniejsze orzeczenie wydane w porównywalnym przypadku”<sup>388</sup>.

### 3.1.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Samorząd terytorialny rozwijał się historycznie, wykształcając różne, wzajemnie oddziałujące modele. Współcześnie wiele podstawowych

382 Deklaracja Wiedeńska..., dz. cyt.

383 Zob. W. Waclawczyk, *Swoboda wypowiedzi...*, dz. cyt.

384 Zob. J. Szmyt, *Ochrona mniejszości narodowych w świetle konwencji ramowej Rady Europy z 1994 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 2, s. 15–24.

385 Zob. H. Machińska, *Polska w Radzie Europy. Znaczenie standardów demokratycznego państwa [w:] Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centralnego Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*, red. A. Piekara, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, Warszawa 2002, s. 141–142.

386 Por. B. Liżewski, M. Myślińska, *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie interamerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.

387 Zob. Deklaracja Wiedeńska..., dz. cyt.

388 H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego...*, dz. cyt., s. 30–31.

rozwiązań posiada unormowania międzynarodowe. W międzynarodowych ramach administracji samorządowej można wyróżnić głównie standardy zwyczajowe oraz traktatowe, a także wzory praktyki. Wśród tych drugich można mówić o regulacjach o charakterze uniwersalnym, kontynentalnym i regionalnym. Należy w tym miejscu wskazać na współczesną istotę samorządu terytorialnego jako najpełniejszą formę demokracji i partycypacji społecznej, z międzynarodowymi gwarancjami praw podmiotów uczestniczących<sup>389</sup>.

U progu XX w. samorządność terytorialną z perspektywy jej ustrojowego ukonstytuowania w strukturach państwa i systemie władzy publicznej postrzegano jako instytucję prawa publicznego genetycznie wręcz powiązaną z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Prawo do samorządności lokalnych i regionalnych wspólnot miało stanowić obligatoryjną formę organizacyjną w strukturze tego społeczeństwa. Istota idei samorządności terytorialnej wyrażała się w duchu wartości właściwych dla demokracji liberalnej. Stąd samorząd – jako publiczna instytucja włączona w struktury społeczeństwa obywatelskiego – służyć miał w realizacji z jednej strony dobra wspólnego (wspólnym dla zbiorowości ludzkiej wartościom), a z drugiej strony – demokracji<sup>390</sup>.

W latach 40. XX w. miały miejsce pierwsze próby stworzenia w Europie jednolitych, a przynajmniej zbliżonych do siebie, standardów, które miały zapewniać wolność samorządowi lokalnemu na poziomie gminnym<sup>391</sup>. W efekcie publikacji raportu Adolfa Gassera pt. „Wolność gmin jako ratunek Europy” powołano pierwsze instytucje mające stać na straży praw najniższych szczebli samorządu lokalnego<sup>392</sup>. Tak w 1948 r. powstała Unia Burmistrzów, a w 1951 – Unia Gmin Europy (UGE). W ramach UGE przyjęto deklarację o nazwie Karta Wolności Gmin, która miała być instrumentem w walce przeciwko centralistycznym tendencjom

389 Zob. J. Sozański, *Międzynarodowe ramy...*, dz. cyt., s. 33.

390 Zob. A. Chorążewska, *Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa – refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 171–172.

391 Zob. D. Wolanin, *Model samorządu terytorialnego w wybranych dokumentach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2014, nr 4, s. 69.

392 Zob. J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 15.

państw członkowskich<sup>393</sup>. Kolejne działania w kierunku utrwalenia podstawowych zasad dotyczących samorządu miały miejsce już w ramach Konferencji Władz Lokalnych. Niestety w związku z brakiem konkretnych dokumentów prawnych, określających zakres autonomii lokalnej, realizacja idei samorządności była znacznie utrudniona. Konferencja przygotowała zatem rezolucję formułującą zasady autonomii lokalnej (tzw. Rezolucja 64); w 1968 r. przedstawiła ją Komitetowi Ministrów Rady Europy, który tę rezolucję przyjął. Ponadto Zgromadzenie Parlamentarne RE wsparło inicjatywę i w 1970 r. uchwaliło Rekomendację 615<sup>394</sup>.

Dokumenty nie uruchomiły jednak konkretnych działań. Zbyt duże różnice w organizacjach samorządów terytorialnych w państwach europejskich uniemożliwiły praktyczną realizację postanowień zawartych w Rezolucji 64. Dlatego dopiero kilkanaście lat później, w roku 1981, Komisja Struktur, Finansów i Zarządzania Konferencji Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych opracowała projekt deklaracji zawierającej zasady autonomii lokalnej. Deklaracja znalazła się w przyjętej Rezolucji 126 jako projekt Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL). Dokument został zaakceptowany przez Komitet Ministrów Rady Europy i w 1982 r. przekazany Komitetowi ds. Rozpatrywania Problemów Regionalnych i Gminnych przy Konferencji Europejskich Ministrów ds. Wspólnot Lokalnych, obradującej w Lugano. Konferencja Ministrów zaleciła poprawienie Karty i na kolejnym spotkaniu w Rzymie (6–8 listopada 1984 r.) przyjęła dokument<sup>395</sup>. W czerwcu 1985 r. Komitet Ministrów RE podpisał EKSL, a 15 października 1985 r. w Strasburgu Rada Europy uchwaliła dokument, uruchamiając procedurę ratyfikacyjną<sup>396</sup>.

Współczesne struktury państwowe stały się w wielu wypadkach dysfunkcyjne w stosunku do wyzwań rozwojowych społeczeństw.

393 Zob. W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 58.

394 Zob. R. Sowiński, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Powstanie i ratyfikacja* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, red. Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993, s. 110.

395 Zob. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985, ETS – No. 122, źródło: <https://rm.coe.int/168007a088> [dostęp: 10.09.2025].

396 Tamże, s. 6.

Kilkadziesiąt lat temu, po okresie nadmiernej centralizacji, zakończonej głębokim kryzysem, nastąpiły silne i głębokie procesy decentralizacyjne, których efektem było przywrócenie harmonijnego podziału władzy. Rzeczywistość każdego państwa wyznacza granice przeprowadzenia pełnej decentralizacji, niemniej jednak współczesny, demokratyczny system państwowy, oprócz monteskiuszowskiego podziału władz, został poszerzony o nowy pionowy (wertykalny) podział od dołu do góry. Rozproszenie władzy stało się bowiem immanentną cechą dynamiki systemu politycznego, powszechnie akceptowaną i przyjętą w państwach europejskich. Poszukiwanie koncepcji urzeczywistniającej przemiany w strukturach i zarządzaniu państwem w ramach decentralizmu państwowego wymusiło nowe spojrzenie na relacje między władzą centralną a lokalną. Zmiany zmierzały w kierunku znalezienia optymalnego rozwiązania, wiążącego efektywność i skuteczność polityczną władzy z szeroką partycypacją obywateli w dokonujących się przemianach decentralizacyjnych<sup>397</sup>.

Samorządność to postulat takiego urzędnienia ustroju państwa, które, wraz z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego, zapewni demokrację poprzez rzeczywistą decentralizację władzy publicznej. Samorządność polega bowiem na szerokim udziale członków lokalnej społeczności w życiu publicznym i w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnoty. Władza publiczna w stanie samorządności oznacza lokalną samowładzę czy samorządzenie się. Samorządność jest więc właściwością przysługującą zbiorowości i jej zinstytucjonalizowanej reprezentacji, a funkcją samorządności jest samodzielne zaspokajanie wspólnotowych potrzeb<sup>398</sup>.

Tworzenie systemu gospodarki rynkowej zmieniło w sposób zasadniczy rolę samorządu terytorialnego – przestał być wykonawcą ustaleń planowych, czyli określonych na podstawie wytycznych planów wyższych szczebli, a stał się samodzielnym podmiotem kształtującym warunki, które sprzyjają rozwojowi lokalnemu. Grupa instrumentów

---

397 Zob. M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10, s. 16.

398 Zob. M. Barański, *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna* [w:] M. Barański i in., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007, s. 8.

prawno-administracyjnych obejmuje nakazy i zakazy wynikające z przepisów ustawowych dotyczących ochrony środowiska, gospodarki gruntami, norm sanitarnych, ochrony przeciwpożarowej itp. Instrumenty ekonomiczno-finansowe mają na celu modyfikację cen dóbr i usług wytwarzanych w gminie, a za pomocą tak ustalonych należności wpływają na zachowania podmiotów gospodarczych. Do tej grupy instrumentów zaliczane są podatki i opłaty lokalne, dotacje, opłaty za usługi komunalne, czynsze, ceny gruntów i lokali użytkowych, ulgi podatkowe itp. Odpowiednie ich wykorzystanie stymuluje rozwój przestrzeni, niewłaściwe zaś – hamuje go lub prowadzi do regresu. Ta grupa instrumentów jest ściśle związana z zakresem marketingowych działań władz lokalnych<sup>399</sup>.

Istotą samorządu, w szerokim rozumieniu tego pojęcia, jest wykonywanie określonych zadań publicznych, polityczno-społecznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia. Zwraca się tu uwagę m.in. na: zależności polityki i praktyki zarządzania, związku praktyki z ekonomią i jej osiągnięciami, a w tym na przyjmowane do realizacji wyzwania czy mechanizmy – uruchamiane poprzez tworzenie i wdrażanie zapisów prawa – mające prowadzić do realizacji przyjętych programów politycznych i wywiązania się z obietnic wyborczych w obszarze ustroju demokratycznego<sup>400</sup>.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego standaryzuje status samorządu terytorialnego, wskazując jego miejsce w państwie z uwzględnieniem sytuacji jednostki podstawowej (gminy) samorządu<sup>401</sup>. Jest także zasadniczym mechanizmem oddziaływania Rady Europy na wdrażanie jej systemu aksjologicznego dotyczącego samorządności terytorialnej do praktyki ustrojowej państw członkowskich<sup>402</sup>. Europejska Karta

399 Zob. A. Jasińska-Biliczak, *Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 284, s. 153.

400 Zob. S.S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce – tradycja a współczesne przemiany*, źródło: [https://secure.milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad\\_terytoriaalny\\_w\\_Polsce\\_-\\_tradycja\\_-\\_a\\_-\\_wspolczesne\\_-\\_przemiany\\_-\\_polityczne.pdf](https://secure.milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad_terytoriaalny_w_Polsce_-_tradycja_-_a_-_wspolczesne_-_przemiany_-_polityczne.pdf) [data dostępu: 3.01.2025].

401 Zob. L. Kieres, *Regionalizacja...*, dz. cyt., s. 116.

402 Zob. J. Jaskiernia, *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie* [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 9.

Samorządu Lokalnego określana jest jako wzorzec wartości kształtujących zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Do podstawowych wartości zalicza zasady demokracji, decentralizacji władzy i subsydiarności<sup>403</sup>.

Niewątpliwie u podstaw uchwalenia tej konwencji leżała chęć zabezpieczenia na poziomie europejskim podstawowych praw samorządów, które gwarantowałyby im niezależność polityczną, administracyjną oraz finansową. Miała być demonstracją rządów państw-członków Rady Europy – ich przekonania, że demokracja lokalna jest jednym z fundamentów działania systemu demokratycznego w każdym kraju, co automatycznie przekłada się na budowę przez Radę Europy prawdziwie demokratycznej Europy. Pod tym względem więc miała nawiązywać bezpośrednio do realizacji statutowych celów organizacji i wartości leżących u podstaw powołania Rady Europy<sup>404</sup>.

W literaturze zwraca się jednak uwagę, iż we współczesnych dyskusjach na temat znaczenia tego dokumentu podejmowane są próby takiego interpretowania Karty, które pozwalałyby na jej włączenie do sytuacji innych kategorii samorządu terytorialnego – zwłaszcza regionalnego<sup>405</sup>. Nie przynoszą one jednak konkretnych efektów, które pozwalałyby na wypracowanie wspólnego czy zbliżonego stanowiska o miejscu samorządu terytorialnego w jego wyrazie ponadlokalnym czy regionalnym<sup>406</sup>. Niemniej jednak, choć formalnie EKSR nie odnosi się do regionów, odegrała dużą rolę w ich kształtowaniu, a także jest punktem wyjściowym do opracowania Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego<sup>407</sup>. Jest też pierwszą wielostronną umową międzynarodową w dziedzinie samorządu terytorialnego, do którego zalicza się zarówno

403 Zob. A. Lewandowski, P. Tomaszewski, R. Musiałkiewicz, *Między upodmiotowieniem a upolitycznieniem. Polski samorząd terytorialny w realiach (kryzysu) demokracji liberalnej po 1989 roku*, Wydawnictwo Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włocławku, Włocławek 2022, s. 77.

404 Zob. M. Natanek, *Samorzady w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 45.

405 Zob. J.C. Van Cauwenberghe, *Proposal for a European Charter of Regional Democracy*, 14th Plenary Session of the CLRAE, CDR (14) 6 RES.

406 L. Kieres, *Regionalizacja...*, dz. cyt., s. 117.

407 Zob. Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu..., dz. cyt.

samorząd lokalny, jak i regionalny<sup>408</sup>. EKSR, chociaż jest dokumentem dalece bardziej politycznym i reguluje kwestie mniej oczywiste, a nawet delikatnie i drażliwe dla elit politycznych państw europejskich<sup>409</sup>, to jednak nie tylko zawiera zdobycze EKSR w dziedzinie samorządności, lecz (o czym szerzej w kolejnym punkcie rozważań) jej rozwiązania są nawet bardziej stanowcze i konkretne<sup>410</sup>.

Cała argumentacja tzw. lokalistów podkreślała zdolność samorządów do generowania innowacji, zwiększania możliwości wyboru podejmowanego przez społeczeństwo, a także do promowania pluralizmu i partycypacji. Koncepcja kształtowania demokracji lokalnej była związana bezpośrednio z nową „ideologią samorządową”, którą szeroko lansowała nauka zachodnia. W krajach postkomunistycznych renesans lokalizmu i rozważania nad problematyką społeczności lokalnych pojawiły się ze zrozumiałym opóźnieniem, ale jednocześnie wyrażały żarliwy optymizm co do przemian ustrojowych państwa, wynikających z wprowadzenia nowego porządku w organizacji społeczeństwa. W idei lokalności upatrywano siły i możliwości wyjścia z obszaru cywilizacyjnego niedorozwoju państwa, sama zaś ideologia „lokalizmu”, wykorzystująca „uśpiony potencjał”<sup>411</sup>, jawiła się jako „samosprawdzająca się utopia”<sup>412</sup>. Atrybutami tworzonego lokalizmu miały być: „względna autonomia oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego”<sup>413</sup>.

Przyjęta 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi do dzień zbiór zasad i wartości określających standardy europejskiej samorządności terytorialnej<sup>414</sup>. Filozofia, leżąca u podstaw

408 Por. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Oficerska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2015, s. 523.

409 Zob. S. Gajewski, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Prawne problemy i perspektywy ratyfikacji* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. I. Rzucidło, UMCS, Lublin 2011, s. 136–141.

410 Zob. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 51.

411 Zob. A. Kukliński, *Uśpiony potencjał*, „*Życie Gospodarcze*” 1984, nr 13.

412 Zob. M. Domagała, J. Iwanek, *Lokalne i regionalne...*, dz. cyt., s. 25.

413 Zob. K.Z. Sowa, *Lokalizm...*, s. 56.

414 Zob. W. Giełżyński, *Lokalizm: samosprawdzająca się utopia*, „*Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne*” 1988, nr 5, s. 56.

Karty, wskazuje na praworządność i decentralizację jako dwie zasady tworzące podstawy integracji europejskiej<sup>415</sup>. Normy te znalazły wyraz w Preambule Karty, która wyznacza aksjologię dokumentu, przyjmując następujące podstawowe wartości i cele: uczestnictwo obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi, realizacja rzeczowego uprawnienia oparta na demokratycznych standardach, wyposażenie lokalnych społeczności w rzeczywiste uprawnienia oraz szeroką autonomię, skuteczne zarządzanie. Na szczególną uwagę zwraca również wyeksponowanie we wstępie Karty zasady subsydiarności<sup>416</sup> (realizowanie zadań na szczeblu najniższym, zapewniającym ich wykonanie) czy też wspomnianej zasady decentralizacji władzy<sup>417</sup>.

Samorząd terytorialny składa się z samorządu lokalnego i regionalnego, natomiast postanowienia Karty dotyczą jedynie tej pierwszej struktury<sup>418</sup>. Dokument ten odnosi się do pojęcia interesu lokalnego<sup>419</sup>.

W literaturze odnotowano, iż Europejska Karta Samorządu Lokalnego w pewnym okresie błędnie funkcjonowała w Polsce jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, co wynikało z niezbyt dokładnego oficjalnego tłumaczenia nazwy tego dokumentu<sup>420</sup>.

Demokracja lokalna dzisiaj utożsamiana jest z ideą samorządu terytorialnego<sup>421</sup>. Ten z kolei postrzegany jest jako fragment władzy publicznej, działającej w lokalnym systemie politycznym<sup>422</sup>.

415 Por. J. Bucińska, *Samorząd terytorialny w Polsce na tle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane zagadnienia ustroju i działalności*, red. R. Stec, D. Strus, J. Bucińska, Aspra- Jr, Warszawa 2009, s. 15–18.

416 Zob. Council of Europe, *Definition and limits of the principle of Subsidiarity*, report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), No. 55, Council of Europe Press, Strasbourg 1994., s. 13.

417 Zob. P. Teklak, *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym* [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 95.

418 Zob. M. Kulesza, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6, s. 6–7; T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 3–28.

419 Zob. M. Kulesza, *Zasada subsydiarności...*, dz. cyt., s. 123.

420 Zob. D. Wolanin, *Model samorządu...*, dz. cyt., s. 71.

421 Zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 175.

422 Zob. A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej* [w:] *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008, s. 43.

Układ polityczny w ustroju demokratycznym powinien urzeczywistniać ideał władztwo ludu w jak największym stopniu, a przynajmniej powinien być to jeden z głównych priorytetów stojący na równi na przykład ze skutecznością egzekwowania prawa lub z zaspokajaniem potrzeb społecznych społeczeństwa. Bez umiejętności spełniania preferencji społecznych rola reprezentacyjna systemu lokalnego staje się podrzędna wobec funkcji czysto administracyjnych. System władzy lokalnej zaczyna być wówczas podatny na perturbacje i szybkie zmiany, ponieważ nie jest zrównoważony<sup>423</sup>.

Samorząd terytorialny jest podstawowym ogniwem zdecentralizowanej administracji publicznej i z tego względu zapewnia tę decentralizację. Prawidłowe funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez przeprowadzenia podziału władzy pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym. Bez ustawowego przekazania samorządowi chociażby części zadań publicznych trudno byłoby wypowiadać się na temat decentralizacji władzy publicznej<sup>424</sup>.

Ustrojową funkcją samorządu terytorialnego jest polityczne, prawne i gospodarcze upodmiotowienie społeczności terytorialnej<sup>425</sup>. Samorząd terytorialny jest – w ujęciu Jerzego Panejki – opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego<sup>426</sup>. Natomiast Tadeusz Bigo za samorząd terytorialny uważał grupę społeczną, zorganizowaną korporacyjnie i mającą odrębną od państwa podmiotowość prawną, która wynika nie tylko z norm prawnych, ale z czynników obiektywnych

---

423 Zob. S. Andrzejewski, *Indeksy demokracji i stan zaawansowania ich rozwoju dla pomiaru jakości demokracji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Politologiczny” 2022, nr 1, źródło: <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/pp-2022-1-08.pdf> [data dostępu: 2.01.2025].

424 Zob. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 20.

425 Zob. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 16 i nast.

426 Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926 (reprint, Przemiany, Warszawa 1990), s. 81 i nast.

uznawanych przez prawo, takich jak akty woli i czynna postawa jednostek ludzkich – członków gminy<sup>427</sup>.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie działają w imieniu całej administracji. Funkcjonują one w formie autonomicznych podmiotów praw i obowiązków ściśle powiązanych z realizowaniem przypisanych im zadań publicznych. Wobec tego samorząd terytorialny na swój sposób uczestniczy w pełnieniu funkcji administracyjnych, ale także w sprawowaniu władzy publicznej. Przejawia się to przede wszystkim w samodzielnym decydowaniu o realizacji zadań publicznych związanych z potrzebami określonej społeczności lokalnej oraz podejmowaniu działań dozwolonych przez przepisy prawa i pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej. Samorząd można uznać za podmiot administracji publicznej, który wyróżnia się na tle innych charakterystycznymi cechami. Mają na to wpływ formy i przejawy prowadzonej przez niego działalności administracyjnej<sup>428</sup>.

Demokracja na poziomie lokalnym jest funkcją: 1) zasad ustrojowych obowiązujących w państwie, w szczególności stopnia decentralizacji procesu decyzyjnego; 2) szczegółowych unormowań prawnych, regulujących formy i zakres udziału obywateli w decydowaniu publicznym; 3) kultury politycznej, tj. wiedzy obywatelskiej, zwyczajów i woli partycypacji w lokalnym życiu publicznym. W zależności od układu i natężenia powyższych zmiennych jednostki samorządowe usytuowane w jednym państwie mogą w różnym stopniu korzystać z instrumentów demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej czy deliberatywnej<sup>429</sup>.

Upodmiotowienie lokalnych społeczności przez samorząd terytorialny oraz decentralizacja systemów władzy publicznej jest dziś aksjomatem europejskiej tożsamości ustrojowej<sup>430</sup>.

427 Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1990), s. 26 i nast.

428 Zob. E. Florczak, K. Skrobisz, *Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna a perspektywy współpracy*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023, s. 12.

429 Zob. A. Pawłowska, *Referendum jako wyznacznik demokracji lokalnej (ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki)*, „Politeja” 2020, t. 17, nr 1, s. 339.

430 Zob. A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 76 i nast.

Samorządność terytorialna nie powinna opierać się jedynie na przepisach prawa, ale także, a może i przede wszystkim, na woli mieszkańców i ich udziale we współdecydowaniu o sprawach zarządu miejscowego<sup>431</sup>. W tym sensie zasadę samorządności rozumieć można jako bezpośrednią konsekwencję czy wręcz rozwinięcie zasady suwerenności narodu, a także jako etap i przejaw kształtowania podmiotowości politycznej społeczeństwa. Kontekst ten wskazuje na istotną rolę ideowego i filozoficznego fundamentu demokracji oraz decentralizacji<sup>432</sup>. Decentralizacja ułatwia wykonywanie zadań publicznych w państwie, ale pod warunkiem prawidłowego podziału kompetencji między organy władzy<sup>433</sup>.

Decentralizacja i dekoncentracja systemu władzy realizowane są poprzez rozłożenie kompetencji na różne podmioty w wertykalnym (pionowym) układzie struktury terytorialnej państwa. Pojawia się wówczas swego rodzaju dystynkcja funkcji władczych w układzie horyzontalnym (poziomym). Władzę publiczną w warunkach decentralizacji sprawują ogniwa różnych szczebli, stosownie do przyjmowanego modelu organizacyjnego. Mowa wtedy o organach naczelnym, centralnym, regionalnym, lokalnym, które ulokowane są na poziomie odpowiednich jednostek terytorialnego podziału państwa (na przykład podziału zasadniczego lub podziałów specjalnych)<sup>434</sup>.

Decentralizacja dotyczy procesu tworzenia prawa lokalnego i wykonywania kompetencji, ustanowionych na rzecz samorządu tak w przepisach prawa krajowego (ustawowego), jak i miejscowego (lokalnego) – w tym ostatnim wypadku kompetencji pierwotnych, ustanowionych przez siebie i dla siebie<sup>435</sup>. Decentralizacja systemu państwowego oznacza

431 Zob. M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 10.

432 Zob. K. Doliwa, A. Doliwa, *Demokracja lokalna i decentralizacja – w ujęciu instytucjonalno-prawnym i filozoficznym*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13339/1/K\\_Doliwa\\_A\\_Doliwa\\_Demokracja\\_lokalna\\_i\\_decentralizacja\\_w\\_ujeciu\\_instytucjonalno\\_prawnym\\_i\\_filozoficznym.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13339/1/K_Doliwa_A_Doliwa_Demokracja_lokalna_i_decentralizacja_w_ujeciu_instytucjonalno_prawnym_i_filozoficznym.pdf) [data dostępu: 2.01.2025].

433 Zob. W. Wytrzążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 5.

434 Zob. A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polski Przegląd Politologiczny” 2006, t. 14–15, s. 97.

435 Zob. E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 63.

przyznanie podmiotowości publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego<sup>436</sup>.

Pojęcie decentralizacji pozostaje w ścisłym związku z instytucją samorządu terytorialnego, lecz charakter relacji łączących zasadę decentralizacji z upodmiotowieniem publicznoprawnym wspólnot lokalnych i regionalnych bywa różnie rozumiany<sup>437</sup>. Badania dotyczące decentralizacji przyczynowo wiążą się z precyzowaniem pozycji organów samorządu<sup>438</sup>.

Decentralizm stał się cechą, koniecznym elementem współczesnej demokracji. Pominięcie decentralizmu jest niemożliwe zarówno w aksjologicznym definiowaniu demokracji, jak i w zastosowaniu metody opisowej. Normatywną cechą współczesnej demokracji jest bowiem przekonanie, że władza większości nie może naruszać autonomii mniejszości. Doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat wyraźnie na to wskazują. Zbiór pojęć, które korespondują z decentralizmem, jak również i samo pojęcie decentralizmu, są zatem niezmiernej wagi. Znajdujemy się w swoistym gąszczu terminologicznym, obejmującym takie pojęcia jak: „region”, „regionalizm”, „autonomia”, „autonomia terytorialna”, „lokalizm”, „samorząd lokalny”, „samorząd terytorialny”, „państwo regionalne”, „państwo autonomiczne”, „podwójne państwo”, „państwo lokalne”. Nierzadko pojęcia te są używane w różnych znaczeniach, mało precyzyjnie. Czasem lepiej bywają rozumiane w odwołaniu się do języka potocznego czy intuicji niż w języku naukowym<sup>439</sup>.

Decentralizacja administracji publicznej musi opierać się na przepisach prawnych. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której organy administracji publicznej posiadają faktyczną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, wynikającą z przyjętej przez organ wyższy zasady unikania ingerencji w działalność organów niższych, z powodu bierności, nieudolności lub braku możliwości ogarnięcia przez organ

436 Zob. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 41.

437 Zob. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 8–10.

438 Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 29.

439 Zob. M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne...*, dz. cyt., s. 35.

wyższy całej działalności organu niższego. Jednak taka samodzielność, nawet faktyczna, ale zależna od „dobrej woli” organów wyższego stopnia nie jest samodzielnością prawną. Decentralizacja może dotyczyć jedynie państw o unitarnej strukturze terytorialnej i jednocześnie demokratycznym reżimie politycznym. Jedynie w państwach unitarnych można bowiem badać proces decentralizacji administracji publicznej oraz określać jego zakres (poprzez stopień samodzielności samorządów lokalnych i regionalnych). Państwa złożone ze swej istoty są zdecentralizowane. W państwach o niedemokratycznym reżimie politycznym (nawet jeśli ich struktura terytorialna jest unitarna) również nie może być mowy o decentralizacji administracji publicznej, ponieważ z istoty państw niedemokratycznych wynika, iż administracja jest niepodzielna. W państwach tych można co najwyżej mówić o dekoncentracji administracji publicznej<sup>440</sup>.

Treść Karty wskazuje na to, iż jest ona miarodajną regulacją prawną, gwarantującą minimum praw tworzących europejską platformę dla samorządu. W art. 2 EKSL zawarto konkretne postanowienia dotyczące kształtu prawa samorządowego<sup>441</sup>. Stanowi on, iż konieczne jest uregulowanie tej materii w prawie wewnętrznym oraz, jeśli to możliwe, w Konstytucji<sup>442</sup>.

W art. 3 ust. 1 podjęto próbę zdefiniowania samorządu lokalnego i opisano go jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Warto zwrócić uwagę, iż legalna definicja samorządu, odnosząc się do „zdolności społeczności lokalnych”, postrzega ów zdolność jako stan faktyczny, możliwość warunkowaną czynnikami pozaprawnymi, do których można zaliczyć czynniki ekonomiczne, społeczne

440 Zob. L. Jańczuk, *Decentralizacja administracji w Polsce: wnioski dla Ukrainy*, źródło: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38003/1/JANZCZUK.pdf> [data dostępu: 2.01.2025].

441 Szerzej: J. Dobkowski, *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSL* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 121–129. Por. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1998, s. 191.

442 Nie ustanowiono bezwzględnego normowania w Konstytucji, ponieważ niektóre państwa nie posiadają jej (przynajmniej w znaczeniu formalnym). Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 38.

i geograficzne. To także może być implementacja właściwych reguł efektywnego zarządzania, tak aby sprawy publiczne, znajdujące się we właściwości samorządu lokalnego, mogły być na bieżąco i we właściwy sposób realizowane<sup>443</sup>.

Wyrażenie „zasadnicza część spraw publicznych” przedstawia wcześniej wspomnianą zasadę subsydiarności, a także zakazuje odbierania lub przyznawania kompetencji samorządom lokalnym w taki sposób, aby ich udział i znaczenie w całości spraw publicznych były marginalne. Istotne kwestie porusza również ust. 2 tegoż artykułu, w którym podkreśla się, iż podstawą działalności jednostki samorządu winien być kolegialny organ stanowiący. Wybory do niego muszą być wolne, równe, tajne, bezpośrednie i powszechne. Z kolei organ stanowiący może dobrać organ wykonawczy mu podległy. Jednakże istnienie tych organów, będących formami realizacji demokracji pośredniej, nie wyklucza możliwości odwołania się do instytucji demokracji bezpośredniej – tam, gdzie prawo wewnętrzne daje takie zezwolenie. Zdaniem Tadeusza Szewca z treści EKSL wynika, że organ wykonawczy jest organem rady (względnie zgromadzenia)<sup>444</sup>.

W kolejnym artykule zamieszczono od strony umowy wymóg uregulowania podstawowych kompetencji społeczności lokalnych w Konstytucji bądź też w ustawie (art. 4 ust 1 EKSL)<sup>445</sup>. *A contrario* zakazano zatem wprowadzania regulacji podstawowych kompetencji przy pomocy aktów niższych niż ustawowe, co można podeprzeć nie tylko zasadami dotyczącymi ustroju samorządu, ale również zasadą demokratycznego państwa prawnego<sup>446</sup>. Zakaz ten również dotyczy regulacji o charakterze ad hoc, a więc wydawania aktów podstawowych w tej materii, lecz także, posługując się kryterium funkcjonalnym, zakaz regulacji krótkotrwałej

443 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Recommendation 2 (1994), Doc. CG(1)3, Part I, 2 June 1994.

444 Zob. T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 53.

445 Szerzej: M. Górski, *Artykuł 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową i administracją rządową w zakresie ochrony środowiska* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 95–109.

446 Por. J. Sozański, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, KNUV 2014, nr 4, s. 28–40.

i prowizorycznej, co może przejawiać się w stanowieniu ustaw o ograniczonym zakresie obowiązywania w czasie, wprowadzonym przez przepisy krajowe. Państwu przyznaje się jednak zezwolenie na przyznanie „uprawnień niezbędnych dla realizacji specyficznych zadań”. Parlament lub inna władza muszą zachować wpływ i kontrolę nad ich realizacją.

Zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Państwo powinno ingerować tylko w takich przypadkach i w takim zakresie, w jakim jednostki i ich grupy wykazują swoją niewydolność. Jest to zasada ograniczania władzy, która nie określa ściśle reguł dotyczących dopuszczalnego zakresu interwencji, lecz wskazuje na prawidłowość, pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia problem zasadności podjęcia działania przez władzę<sup>447</sup>.

W myśl zasady subsydiarności zadania związane z dobrem wspólnym to obszar aktywności wszystkich obywateli. Misją państwa jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu zrealizowania tego interesu, a następnie udzielenie owym inicjatywom wsparcia finansowego i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Państwo wkraczałoby jedynie w sytuacjach wyjątkowego braku środków i to zawsze tymczasowo. Taka koncepcja zakłada więc, że we wszystkich dziedzinach dotyczących interesu ogółu – na przykład edukacja, zdrowie, kultura, opieka społeczna – osoby prawne (stowarzyszenia, fundacje) lub też niepaństwowe instytucje publiczne wypełniałyby określone zadania, którym towarzyszyłaby pomoc ze strony państwa o charakterze negatywnym (defiskalizacja) bądź pozytywnym (subwencje). Konsekwencją, wynikającą z realizacji zasady subsydiarności, jest więc przekształcenie społeczeństwa złożonego z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie, składające się z aktywnych grup obywateli<sup>448</sup>.

447 Zob. K. Jurewicz-Bakun, *Samodzielność samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności* [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce: Wybrane problemy*, red. H. Gawroński i in., Wydawnictwo PWSZ w Elblągu, Elbląg 2020, s. 17; K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Subsidiarność-uwarunkowania, regulacje i praktyka*, red. M.J. Skrodzka, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 135.

448 Zob. R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny” 2013, nr 8, s. 45.

W art. 2 ust. 2 EKSL wprowadzono zasadę domniemania kompetencji, ograniczaną przez wyłączenie zadań z kompetencji samorządów lokalnych lub zaliczenie zadań do grupy realizowanych przez samorząd lokalny. W ust. 3 wprowadzono wymóg ponoszenia odpowiedzialności za działania związane z wykonywaniem funkcji publicznych przez jednostki znajdujące się na najniższym szczeblu i podkreślono, iż przenoszenie tej odpowiedzialności na inne organy musi być podporządkowane wymogom efektywności i gospodarności, a także odpowiadać zakresowi i charakterowi zadań. Chodzi tu o zaspokojenie podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane w ramach władzy publicznej. W ust. 4 tegoż artykułu wprowadzoną kolejną zasadę, zgodnie z którą w przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej należy, w miarę możliwości, pozostawić im pełną swobodę dostosowania sposobu ich wykonywania do warunków miejscowych. Należy zaznaczyć, iż przez delegowanie kompetencji rozumie się w tym przypadku nałożone przez ustawę zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez jednostki samorządu lokalnego. Są to zadania publiczne, które nie służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

W art. 5 zatytułowanym „Ochrona granic społeczności lokalnych” wskazano, iż każda próba zmian granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniej konsultacji lub „ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala”<sup>449</sup>. W raporcie wyjaśniającym do EKSR zwrócono uwagę, iż ciężko oczekiwać, że sprzeciw wobec zmian granic będzie w stanie zablokować procedurę i uniemożliwić ich dokonanie<sup>450</sup>.

W art. 6 ust. 1 EKSL nałożono obowiązek stworzenia możliwości, w granicach prawa, do kształtowania wewnętrznej struktury administracyjnej społeczności lokalnych, która uwzględniałaby osobliwe potrzeby, a także umożliwiała efektywne zarządzanie. Z kolei „bardziej ogólne postanowienia ustawy” powinny w stopniu minimalnie koniecznym ograniczać swobodę samorządu, pozostawiając mu możliwie jak

449 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, dz. cyt., s. 3. Por. A. Feja-Paszkiewicz, *Zasada ochrony granic społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2009, s. 83–93.

450 Zob. Explanatory Report to the European Charter..., dz. cyt., s. 19.

największy zakres możliwości wyboru form działania, za pośrednictwem przyznania wielu opcji do wyboru albo pozostawienie sporego zakresu dyskrecjonalności<sup>451</sup>. Z kolei w ust. 2 tegoż artykułu skupiono się na zapewnieniu efektywnego oraz rzetelnego działania organów administracji samorządowej, poprzez zatrudnianie odpowiedniej kadry wykonującej zadania administracji. Kadra w rozumieniu EKSL powinna składać się z wysoko wykwalifikowanych pracowników, posiadających odpowiednie umiejętności i kompetencje, którzy za swą pracę będą odpowiednio wynagradzani, szkoleni, a także awansowani.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 EKSL państwa-sygnatariusze powinny zapewnić osobom wybranym w wyborach na przedstawicieli społeczności lokalnej swobodę wykonywania przez nich mandatu. W ust. 2 tegoż artykułu omówiono sprawy finansowe ze szczególnym naciskiem na wyrównanie finansowe za poniesione koszty, a także utracone zyski powiązane z pełnioną funkcją. Wprowadzono również swego rodzaju wymóg zapewnienia ubezpieczenia społecznego. Na szczególną uwagę zasługuje ust. 3, który mówi, iż funkcje lub działania, nie dające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych, mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych (zasada *incompatibilitas*). Przenosząc ten przepis na grunt Polski, należy przez to rozumieć, iż funkcje i zadania nałożone na radnego powinny być adekwatne do przysługujących uprawnień, a ewentualne nałożenie na radnych innych obowiązków, nie dających się pogodzić z uzyskanym mandatem, mogą być określone jedynie przez ustawę i wynikać z podstawowych zasad prawnych. Wymóg ten został spełniony przez polskiego ustawodawcę, ustawy samorządowe bowiem jasno określają status radnego na wszystkich szczeblach samorządu<sup>452</sup>.

W art. 8 EKSL wprowadzono wymóg kontroli i nadzoru. W ust. 1 czytamy, iż wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub ustawie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż

---

451 Zob. W. Kisiel, *Implementacja art. 6 ust. 1 EKSL: czy gmina jest samodzielną w kształtowaniu swej struktury?* [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo...*, dz. cyt., s. 145–150.

452 Zob. art. 15. ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126).

realizacja uprawnień kontrolnych i nadzorczych w pewnym stopniu ogranicza zakres samodzielności jednostek samorządu lokalnego. Jednak można też mówić o jej roli zabezpieczającej w sytuacji, gdy kontrola sprawowana jest na podstawie ustawy<sup>453</sup>. Ustęp 3 tegoż artykułu mówi o konieczności zachowania proporcji w prowadzonej kontroli, między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Bez wątpienia EKSL pozostawia ustawodawstwu wewnętrznemu możliwość wskazania organów kontrolnych oraz wybór sposobu przeprowadzania i kryteriów kontroli. Co więcej, Karta zakłada możliwość nadzoru prawnego (zgodność działań organów samorządu z prawem i zasadami konstytucyjnymi) oraz nadzoru celowościowego (związany z zadaniami delegowanymi). Kontroli należy dokonywać w taki sposób, aby były zachowane proporcje pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontrolującego a znaczeniem interesów, które ma ten organ chronić<sup>454</sup>.

W rozbudowanym art. 9 EKSL zawarto zasady finansowania społeczności lokalnych<sup>455</sup>. Odniesiono się tu głównie do zadań własnych i zleconych<sup>456</sup>. W ust. 1 wymieniono prawo do posiadania wystarczających zasobów finansowych: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”. Tej swobodnej dyspozycji nie należy jednak traktować w sposób nieograniczony<sup>457</sup>. Powinno się natomiast tego typu rozwiązania preferować wyłącznie w stopniu koniecznym ze względu na podstawowe zasady prawne ją ograniczające.

453 Por. A. Skibiński, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce wobec zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, „Causus” 2007, s. 45.

454 Zob. P. Teklak, *Obowiązkiwanie, wykładnia...*, dz. cyt., s. 107.

455 Zob. Z. Ofiarski, *Standard z art. 9 ust 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 383–403.

456 Por. Z. Ofiarski, *Standard z art. 9 ust. 3 EKSL jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo...*, dz. cyt.

457 Zob. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 42.

W ust. 2 odwołano się do zasady odpowiedniości zasobów finansowych, co oznacza zachowanie właściwych relacji pomiędzy ich wysokością a zakresem zadań, a więc środki, jakimi dysponują jednostki samorządu lokalnego, powinny wystarczać w znakomitym stopniu do realizacji nałożonych przez prawo zadań, opcjonalnie do realizacji zadań, które same społeczności uznają za nieodzowne.

W ust. 3 czytamy, iż: „Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie ustalonym ustawą”. Przepis jest przykładem realizacji zasady władztwa podatkowego, w myśl której samorząd może ustalać wysokość różnego rodzaju publicznych danin w zakresie przewidzianym ustawą i których przynajmniej część trafia do niego. Należy zgodzić się z poglądem, iż implikuje to konieczność uchwalenia ustawy w tej materii, przyznanie w niej odpowiedniego zakresu dyskrecjonalności, a także przede wszystkim zakazanie zawężania jej zakresu normowania lub zastosowania poprzez akty rangi podstawowej<sup>458</sup>. Uregulowanie to znalazło wyraz w polskiej ustawie o samorządzie gminnym, która w art. 5 ust. 1 określa, że dochodami gmin są podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach<sup>459</sup>.

Ustęp 5 stanowi, że ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, jak również wydatków, które te społeczności ponoszą. Ustęp ten wyraża pewną prawidłowość, bowiem polskie ustawodawstwo posługuje się instrumentem dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych na szczeblu gminy oraz na subwencje wyrównawcze na szczeblu powiatu i województwa. Są one przyznawane z budżetu państwa<sup>460</sup>.

W ust. 6 wskazano, iż „społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów

458 Tamże, s. 111.

459 Szerzej: M. Jastrzębska, *Dochody gmin, powiatów i województw*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 19–37.

460 Zob. M. Podstawka, A. Świrski, *Dotacje celowe z budżetu państwa jako wsparcie finansowe dla gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 31, s. 89–98.

pochodzących z redystrybucji dochodów”. W ust. 7 podkreślono, iż „o ile jest to możliwe subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień”.

W ostatnim ustępie tegoż artykułu odniesiono się do dostępu do krajowego rynku kapitałowego społeczności lokalnych w celach inwestycyjnych.

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się przy tym do Europejskiej Karty Samo-rządu Lokalnego, a zwłaszcza do jej art. 9 ust. 2, zgodnie z którym wysokość zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych samorządowi przez Konstytucję lub ustawy, wyraził niebudzące wątpliwości stanowisko, że obowiązek państwa zapewnienia tych zasobów – w wysokości adekwatnej do zadań samorządu – wyraża się nie tylko przez udzielenie subwencji, lecz przede wszystkim przez określony mechanizm prawny pozyskiwania przez samorząd terytorialny środków finansowych. Samorząd musi mieć więc określone prawnie swoje źródła finansowania, nie może swojej działalności opierać wyłącznie na dotacjach pochodzących z budżetu państwa, bowiem podmiot, który zależy od dotacji, traci niezawisłość, a więc popada w zależność (tzw. kontrola przez sakiewkę)<sup>461</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, analizując w sprawie III SA/Wa 2459/06 kwestię naruszenia art. 9 EKSL, stwierdził w wyroku z 26 października 2006 r., że ani art. 9 EKSL, ani żaden inny przepis EKSL nie ma charakteru normy samowykonalnej, ponieważ EKSL jest zbiorem przepisów o charakterze postulatywnym, wskazującym na pożądane działania sygnatariuszy w celach wskazanych w Preambule<sup>462</sup>.

461 Zob. K. Marak, *Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXIX, nr 3109, Wrocław 2009, s. 139.

462 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.10.2006 r., III SA/Wa 2459/06, LEX nr 276785. Zob. Sobański J., *Stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych [w:] Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, s. 367.

Artykuł 10 EKSL reguluje prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się w formie trzech postanowień:

1. wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania;
2. prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie;
3. społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.

Należy zaznaczyć, iż uznanie prawa do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń jednostek terytorialnych oraz do współpracy transgranicznej i międzyregionalnej ma charakter fakultatywny. Warto jednak podkreślić, że Polska ratyfikowała EKSL w całości, zatem dała tym samym uprawnienie do przystępowania jednostek terytorialnych do związków międzynarodowych. Artykuł 10 ust. 2 i 3 wyznacza bowiem „europejski standard międzynarodowej aktywności samorządów lokalnych”<sup>463</sup>.

Podkreśla się, iż pomimo ogólnego charakteru EKSL, której nieliczne przepisy odnoszą się wprost do problematyki współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych, przestrzeganie jej postanowień w istotny sposób sprzyja podejmowaniu przez samorzady współdziałania z partnerami zagranicznymi – Karta tworzy podstawy prawne takiej współpracy oraz stabilne i ujednoczone standardy jej nawiązywania<sup>464</sup>.

W art. 11 EKSL zawarto regulacje dotyczące prawnej ochrony samorządu terytorialnego. „Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym”. Powoduje to konieczność obowiązywania procedury weryfikacyjnej zgodności prawa

463 Zob. K. Dworak, *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miasta Krakowa)*, Wydawnictwo Promotor, Kraków–Warszawa 2011, s. 18.

464 Zob. Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, źródło: <https://ws pia.eu/media/11kpjjwb/05-buczkowski-%C5%BCukowski.pdf> [data dostępu: 3.01.2025].

rangi ustawowej lub niższej z Konstytucją (jeśli taka istnieje w sensie formalnym) oraz ustawami. W dodatku postępowanie sądowe nie musi być pierwszą procedurą i mogą istnieć niesądowe procedury kontrolne, lecz prawomocne orzeczenie sądu na pewno musi kończyć to postępowania, którego celem jest ochrona przyznanej swobody społeczności lokalnych<sup>465</sup>.

EKSL ma charakter bardzo elastyczny, bowiem do przyjęcia Karty nie jest wymagana akceptacja przez państwo przystępujące wszystkim jej uregulowań – wymaganych jest 20 dowolnych ustępów, przy czym 10 z nich musi być wybranych z ograniczonego zestawu podanego w art. 12 EKSL. Państwa przyjmujące Kartę mogą ograniczyć stosowanie jej przepisów do niektórych tylko regionów kraju (klauzula terytorialna) albo przyjąć je z opóźnieniem (klauzula czasowa). Polska przyjęła postanowienia EKSL w całości i należy do nielicznych wyjątków w tym względzie<sup>466</sup>. Postanowienia EKSL torowały drogę wypracowania modelu samorządu terytorialnego w Polsce, po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r.<sup>467</sup>

Przepisy EKSL należy traktować jako pewnego rodzaju minimum warunków ustrojowych państw sygnatariuszy Karty, nie zaś jako szczytowe osiągnięcie przemian ustrojowych zasadzających się na decentralizacji systemu demokratycznego. Rozwój samorządu terytorialnego i jego różnorodność ustrojowa sprzyjają nowym spojrzeniom – w tym definicjom – na samorząd<sup>468</sup>.

Podstawowym narzędziem do sprawdzania, czy państwa Rady Europy – które ratyfikowały EKSL – wykonują swoje zobowiązania, jest procedura monitoringu prowadzona przez Kongres Władz Lokalnych

465 Por. J. Jagoda, *Zasada prawne ochrony samorządu terytorialnego (art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)* [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo...*, dz. cyt., s. 111–117.

466 Zob. M. Maciejuk, *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 281, s. 87–88.

467 Zob. Małota, *Samorząd terytorialny w Polsce od okresu międzywojennego do czasów współczesnych*, ArchaeGraph Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2020, s. 79.

468 Zob. J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm* [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. W.P. Dobrowski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 172.

i Regionalnych<sup>469</sup>. Oprócz kontroli w odniesieniu do zobowiązań członkowskich procedura umożliwi ustanowienie otwartego i konstruktywnego dialogu między Kongresem a władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi państw członkowskich, za pośrednictwem bezstronnych i niezależnych współsprawodawców, którzy są wyznaczani na podstawie obiektywnych kryteriów<sup>470</sup>.

Kongres uważa, że konieczne jest organizowanie procedur monitorowania na bieżąco w każdym państwie członkowskim, które ratyfikowało EKSL. Zdaniem Kongresu, ze względu na ciągle zmieniający się charakter demokracji lokalnej i regionalnej, powinna istnieć możliwość zorganizowania tego typu wizyt co najmniej raz na pięć lat<sup>471</sup>.

Przykładem misji monitoringowej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy może być monitoring przeprowadzony w Polsce w 2019 r.; w efekcie Kongres przyjął zalecenie 431 (2019) – Demokracja lokalna i regionalna w Polsce<sup>472</sup>.

Kongres wyraził zaniepokojenie następującymi kwestiami:

- poziom autonomii władz lokalnych uległ erozji z powodu ponownej centralizacji kilku kompetencji wcześniej na nie scedowanych (art. 3.1, 4.2–4.5);
- liczne ingerencje władz państwowych w lokalne niezależne funkcje umniejszają nadanie władzom lokalnym pełnych i wyłącznych uprawnień (art. 4.4);
- władze lokalne nie mają swobody w wykonywaniu delegowanych funkcji, co jest konsekwencją szczegółowych regulacji państwa dotyczących delegowanych zadań (art. 4.5);

469 Zob. The Congress Local and Regional Authorities, Local democracy in Montenegro, Recommendation 293(2010), CPL(19)4, 28 October 2010; The Congress Local and Regional Authorities, Local democracy in Estonia, Recommendation 294 (2010), CPL(19)5, 28 October 2010; The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in the Russian Federation, Recommendation 297 (2010), CG(19)11, 28 October 2010.

470 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member States in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), Resolution 307 (2010) (revised), 18 June 2010.

471 Tamże.

472 Poddane debacie i przyjęte przez Kongres 2 kwietnia 2019 r. podczas 1. posiedzenia (zobacz dokument CG36(2019)13), sprawozdawcy: David Baro Riba, Andora (L, NR) oraz Pascal Mangin, Francja (R, EPP/CCE).

- chociaż Wspólny Komitet stanowi odpowiednie ramy prawne dla konsultacji, tendencją jest ominięcie tego mechanizmu, co czyni go nieskutecznym (art. 4.6, 9.6);
- nadzór nad władzami lokalnymi, prowadzony przez przedstawicieli rządu, jest coraz częściej nadużywany i nie może być uważany za proporcjonalny do znaczenia interesów, które ma chronić (art. 8.3);
- pomimo znaczącego wzrostu ekonomicznego zasoby finansowe, którymi władze lokalne mogą swobodnie dysponować, nie są ani adekwatne, ani współmierne do ich obowiązków, a tendencja do przekazywania obowiązków władzom lokalnym, bez przyznawania adekwatnych zasobów finansowych, wzrasta (art. 9.1, 9.2);
- władze lokalne nie posiadają wystarczających środków finansowych z lokalnych podatków i opłat, co do których mają możliwość określenia stawki (art. 9.3, 9.4);
- obniżenie skali kompensaty finansowej dla wybranych lokalnych przedstawicieli pogarsza warunki wykonywania obowiązków na szczeblu lokalnym;
- wzrastająca liczba państwowych przepisów narzuca władzom lokalnym rygorystyczną, wewnętrzną strukturę organizacyjną, ograniczając ich możliwość uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i skuteczność administracyjną w ustanawianiu własnych służb administracyjnych;
- spada poziom zaufania władz lokalnych do sądów w kwestii ochrony ich autonomii, co ogranicza tym samym rzeczywiste korzystanie przez władze lokalne z prawa do odwołania się do sądu<sup>473</sup>.

Kongres zwrócił się do Komitetu Ministrów Rady Europy, by ten wystąpił do władz polskich o:

- powrót na ścieżkę decentralizacji i odwrócenie trendu idącego w kierunku ponownego przyznawania państwu kompetencji lokalnych i regionalnych, co ogranicza zakres działania władz lokalnych i jest sprzeczne z polską konstytucyjną tradycją demokratyczną;
- zapewnienie, że zasada subsydiarności jest stosowana w praktyce przez uznanie pełnych i wyłącznych uprawnień władz lokalnych i przez zredukowanie poziomu ingerencji władz państwowych w niezależne funkcje gmin;

- unikanie nadmiernego regulowania delegowanych zadań i przez to pozwolenie władzom lokalnym na większą swobodę w dostosowaniu ich wykonywania do lokalnych warunków;
- przywrócenie rzetelnego procesu konsultacyjnego z władzami lokalnymi, w szczególności poprzez przedkładanie wszystkich projektów ustaw i regulacji Wspólnemu Komitetowi i branie pod rozwagę uwag podmiotów reprezentujących władze lokalne we Wspólnym Komitecie;
- zapewnienie, by nadzór nad działaniami władz lokalnych był proporcjonalny do wagi interesów, które ma chronić;
- przyznanie wystarczających zasobów finansowych władzom lokalnym i przestrzeganie zasady, że zasoby powinny być zgodne z funkcjami, oraz zapewnienie, aby przekazywaniu delegowanych kompetencji do poziomu poniżej krajowego towarzyszyło równoczesne przekazywanie środków finansowych;
- umożliwienie władzom lokalnym ustanawiania lokalnych podatków i określania ich wysokości w celu zwiększenia zdolności podatkowej;
- zapewnienie, by przyjęcie jakiegokolwiek środka, mającego wpływ na urząd wybranego przedstawiciela władz lokalnych – w tym na wynagrodzenie – nie wpływało w negatywny sposób na jego zdolności do swobodnego wykonywania funkcji;
- powstrzymanie się od przyjmowania licznych regulacji na szczeblu centralnym, które niepotrzebnie usztywniałyby lokalne wewnętrzne struktury administracyjne i czyniły je mniej dostosowanymi do miejscowych warunków;
- działanie zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej, zawartymi w opinii na temat sądownictwa w Polsce, dla zagwarantowania władzom lokalnym prawa do odwołania się do skutecznego środka i przywrócenia im zaufania do krajowego systemu sądowego;
- rozważenie podpisania i ratyfikacji Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie prawa do udziału w działalności władz lokalnych (CETS nr 207)<sup>474</sup>.

Charakterystyczne jest to, że Kongres nie zwrócił się bezpośrednio do władz polskich, a do Komitetu Ministrów Rady Europy. Kongres ma

---

474 Tamże, § 5.

bowiem charakter doradczy w stosunku do Komitetu Ministrów Rady Europy i to ten organ jest partnerem w stosunkach Rady Europy z władzami państw członkowskich.

Postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego są na tyle ogólne, aby uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębności zarządu lokalnego. Przypomnieć jednak należy, że Międzynarodowy Związek Terytorialny Administracji na 27. Kongresie przyjął pewne wyjaśnienia w celu wprowadzenia i ujednolicenia stosowania Karty<sup>475</sup>.

### 3.1.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Za najważniejsze osiągnięcie Kongresu uznaje się opracowanie projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego<sup>476</sup>, określanej dość często w literaturze jako „konstytucja regionów europejskich porządkująca ich status”<sup>477</sup>. Po trzech latach konsultacji i ustaleń Karta została przyjęta na 4. sesji plenarnej w dniach 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu i, obok Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>478</sup>, weszła w życie w 1 września 1988 r.<sup>479</sup>; dziś stanowi akt prawa międzynarodowego, zawierający pewnego rodzaju dyrektywy, które wskazują ustawodawcom krajów członkowskich, jak powinien wyglądać ustrój samorządu terytorialnego<sup>480</sup> odpowiadający zasadom demokratycznego państwa prawa<sup>481</sup>.

475 Zob. K.K. Parszewski, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2006, Vol. 20, s. 178.

476 Poddane debacie i przyjęte przez Kongres w dniu 2 kwietnia 2019 r. podczas 1. posiedzenia (zobacz dokument CG36(2019)13), sprawozdawcy: David Baro Riba, Andora (L, NR) oraz Pascal Mangin, Francja (R, EPP/CCE).ob. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy: Rekomendacja nr 34 (1997), w zakresie wstępnej wersji Europejskiej Karty Samorządów Regionalnych z 5 czerwca 1997 r.

477 Zob. L. Kieres, *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*, „Rzeczpospolita”, 8 kwietnia 1998 r., nr 83; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 5. wyd., Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 149.

478 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., dz. cyt.

479 Polska ratyfikowała EKSL i jest nią związana od 1 marca 1994 r. (Dz.U. nr 124 poz. 607, sprost. Dz.U. 2006 nr 154 poz.1107).

480 Zob. T. Szewc, *Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (15 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 154.

481 Por. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 48.

Region z perspektywy historycznej początkowo oznaczał przestrzeń istniejącą w ramach jednego państwa. Obecnie postrzegany jest jako obszar wykraczający poza terytorium państwa, obejmujący ziemie sąsiadujących ze sobą państw, wyróżniony z racji pewnych cech geograficznych, ekonomicznych czy kulturowych. Stało się to w wyniku określonych procesów politycznych, najczęściej wojen, w następstwie których obszary – stanowiące pewną całość geograficzną, zamieszkiwane przez jednorodną lub zbliżoną etnicznie ludność o podobnych cechach kulturowych, mówiącą tym samym lub niewiele różniącym się językiem – zostały rozdzielone granicami między sąsiadującymi państwami. Obserwowane w ostatnim czasie, zwłaszcza w Europie, procesy integracyjne – prowadzące do zniesienia kontroli celnej, ujednolicenia waluty – sprzyjają wykształceniu się regionów jako specjalnych terytoriów łączących sąsiadujące państwa. Procesowi temu sprzyjają organizacje międzynarodowe, m.in. Rada Europy i Unia Europejska<sup>482</sup>.

Pojęcie regionu należy do terminów wyjątkowo nieostrych. Posługują się nim specjaliści z wielu dziedzin: prawnicy, politologowie, socjologowie, kulturoznawcy, etnografowie, historycy, językoznawcy, geografowie, ekonomiści. W piśmiennictwie mowa jest o regionach ekonomicznych, fizyczno-geograficznych, etnograficznych. W języku potocznym region to tyle samo co okolica, kraina, dziedzina, „wydzielony stosunkowo jednorodny obszar wyróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi”. Region, w szerokim tego słowa znaczeniu, to umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od innych określonymi cechami przyrodniczymi (region jednolity) lub społeczno-gospodarczymi (region funkcjonalny). Współcześnie w Europie pojęcie regionu kojarzone jest zarówno z jednostką podziału terytorialnego, jak i z funkcjonowaniem w ramach jednostki różnych form demokracji regionalnej, czyli samorządu lub autonomii regionalnej.

Dążenia regionalistyczne pojawiły się w Europie w połowie XIX w., aczkolwiek samo pojęcie „region” pojawiło się nieco później. Powstawanie nowych regionów związane było zarówno z procesem dekoncentracji,

482 Zob. M. Gołda-Sobczak, *Regionalizacja w Europie. Idea, granice normatywne i ich realizacja*, „Themis Polska Nova”, 13.07.2023, źródło: <https://researchportal.amu.edu.pl/info/article/UAM6238d3bc272c4a6eae5a955870b47019/> [dostęp: 10.09.2025].

czyli przenoszeniem zadań i kompetencji z centrum administracyjnego na organy terenowe, jak i decentralizacji, czyli przejmowanie przez region zadań administracji publicznej. Z chwilą nadania regionowi samodzielności w zakresie władzy ustawodawczej stawał się jednostką autonomiczną<sup>483</sup>.

W piśmiennictwie wyróżnia się rozmaite typy prawno-ustrojowe regionów: federalny, autonomiczny, administracyjno-samorządowy i administracyjno-funkcjonalny. Pierwszy z nich występuje w państwie federalnym, drugi – w unitarno-regionalnym (przykładem jest Hiszpania), model administracyjno-samorządowy – w państwach unitarnych zdecentralizowanych (na przykład we Francji), a administracyjno-funkcjonalny – w państwach unitarnych zcentralizowanych (na przykład w Portugalii)<sup>484</sup>. Z punktu widzenia organizacji politycznej i złożoności ustroju administracyjnego państwa wyróżnić można regionalizację: federalną, polegającą na federalizacji państwa; autonomiczną, prowadzącą do powstania regionów autonomicznych o specjalnym statusie; samorządową, w efekcie której powstają regiony samorządowe, gdzie instytucje samorządowe dzielą się kompetencjami ze zdekoncentrowaną administracją rządową; funkcjonalną, w wyniku której tworzone są regiony funkcjonalne zdekoncentrowanej administracji rządowej. To wszystko pozwala na wyróżnienie silnej i słabej regionalizacji<sup>485</sup>.

Podobny podział zaproponowała Irena Pietrzyk, wyróżniając: regionalizację funkcjonalną, decentralizację regionalną, regionalizację polityczną i regionalizację poprzez federalizację, wreszcie decentralizację opartą na istniejących samorządach lokalnych<sup>486</sup>. Regionalizacja może wynikać z dążeń państwa, być wynikiem decentralizacji kompetencji (tzw. regionalizacja „od góry”), bądź być wynikiem spełnienia żądań regionalistycznych (tzw. regionalizacji „od dołu”)<sup>487</sup>.

483 Tamże, s. 129.

484 Tamże.

485 Zob. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, dz. cyt., s. 188–189.

486 Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii...*, dz. cyt., s. 56.

487 Zob. T. Skrzypczak, *Państwo regionalne – wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 21, s. 64; T. Skrzypczak, *U źródła autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 68.

Regionalizm i regionalizację nauka o stosunkach międzynarodowych dość zgodnie przyjmuje za formy chronologicznie wcześniejsze od globalizmu. Jeśli jednak spojrzeć na zjawisko globalizacji z punktu widzenia nauki o kulturze, trudno nie zauważyć, że wymiana dóbr kulturowych, a wskutek tego wzajemne przenikanie oraz wpływy dzięki procesowi dyfuzji kulturowej, istniała zawsze. Możliwe było jedynie przyspieszenie albo hamowanie tego procesu. W warunkach globalizacji wymiana i ruch tworców kulturowych przebiegają na niespotykaną dotychczas skalę, w nieznanym dotąd tempie. W tej sytuacji powinno się szukać pewnego znaczenia globalizmu. Być może do celów czysto użytecznych interesuje nas nie tyle badanie związków, które zaliczamy do sfery globalizmu, czy też jakie globalizacje kreują, ile analiza współzależności pomiędzy sferą globalizmu a innymi, na przykład regionalizmem. Globalizm w takim ujęciu nie będzie oznaczał stanu nasycenia całej czy przynajmniej większej części kuli ziemskiej, a zatem nie będzie określany przez granice terytorialne oddziaływania. W istocie ważniejsze wydaje się określenie charakteru związków, które razem tworzą pewne jakości, kierunki, cele (jeśli kierunki są wcześniej zakładane) rozwoju świata, a raczej cywilizacji (czy cywilizacji dominujących – jeśli takowe istnieją)<sup>488</sup>.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego zakłada wzmocnienie władzy samorządu terytorialnego poprzez zwiększanie jego udziału w realizowanych zadaniach władzy publicznej. Jak podkreślił Leon Kieres, w komentarzu do Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, zawarta w niej „zasada subsydiarności jako podstawa kształtowania układu zadaniowo-kompetencyjnego regionu uwzględnia przede wszystkim zakres spraw regionalnych. Innymi słowy, sprawy publiczne, związane z interesami mieszkańców całego regionu powinny mieścić się w gestii regionu. (...) Polityka regionalna będzie więc zmierzała z jednej strony do ochrony prawa różnych jednostek lokalnych – w tym także powiatowych, co wyraża się w zasadzie pomocniczości, z drugiej zaś region będzie kreatorem własnej polityki o charakterze właściwym dla stosunków na danym obszarze. Te dwa wyrazy polityki regionalnej (wojewódzkiej) widoczne są szczególnie w sferze finansów publicznych”<sup>489</sup>.

488 Zob. M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne...*, dz. cyt., s. 19.

489 L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 86.

Na szczególną uwagę zasługuje dość obszerna preambuła EKSR, w której autorzy jasno formułują swe intencje, a także poruszają kwestie, które niewyjaśnione, mogłyby wzbudzić obawy polityków.

Wychodząc z założenia, iż Konwencje Rady Europy są ustanawiane w imię ideałów demokratycznych, a także w duchu poszanowania praw człowieka EKSR podkreśla chęć wspierania pokoju i współpracy między państwami. Preambuła wyraźnie mówi, że „uznanie samorządności regionalnej pociąga za sobą lojalność w stosunku do państwa, którego regiony są częścią, zwłaszcza w odniesieniu do jego suwerenności i integralności terytorialnej”.

EKSR definiuje region jako „szczebel administracji publicznej umiejscowiony między rządem a samorządem lokalnym, wyposażony w odrębną osobowość prawną, posiadający organ stanowiący i wykonawczy oraz aparat administracyjny, dysponujący budżetem z własnymi źródłami dochodów i wyposażony w ustawowo określony zakres kompetencji”. Z kolei Zrzeszenie Regionów Europy w art. 1 Deklaracji na temat regionalizmu w Europie traktuje region jako jednostkę administracji terytorialnej, która odpowiada poziomowi usytuowanemu bezpośrednio poniżej szczebla państwa i która posiada rząd oraz dysponuje własną władzą polityczną<sup>490</sup>. Zgodnie z przyjętym w Deklaracji stanowiskiem region powinien mieć zagwarantowaną autonomię, tożsamość, kompetencje i sposób organizacji, posiadać – wraz z wybieranymi organami – osobowość prawną i dysponować własnym majątkiem<sup>491</sup>. W nawiązaniu do takiego podejścia Dariusz Długosz definiuje region jako najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, o stosunkowo dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego i kulturowego, w obrębie której prowadzona jest – przez powołane do tego celu władze

490 Zob. Declaration on Regionalism in Europe, źródło: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/?utm> [data dostępu: 10.09.2025]. Por. *Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki*, red. A. Nowak-Far, KSAP, Warszawa 2008, s. 60, źródło: [https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/unia\\_europejska\\_wobec\\_wspolczesnych\\_problemw\\_polityki.pdf?utm](https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/unia_europejska_wobec_wspolczesnych_problemw_polityki.pdf?utm) [dostęp: 10.09.2025].

491 Zob. M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2000, s. 42.

regionalne – suwerenna, adekwatna do potrzeb i uwzględniająca specyfikę obszaru polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna<sup>492</sup>.

Region – choć trudno nie uznać przemożnego wpływu czynników kulturowych – stanowi także jednostkę polityczno-administracyjną podziału terytorialnego państwa, co determinuje wykształcenie się nowych płaszczyzn uznania go przez innych oraz własnego poczucia odrębności (w tym interesów ekonomicznych i politycznych)<sup>493</sup>.

W ujęciu Juliana Skrzypa „region w jednoczącej się Europie musi reprezentować następujące cechy:

- przekroczyć próg minimalnej skali ekonomicznej, społecznej, kulturowej, politycznej i terytorialnej; przekroczyć próg minimalnej mocy decyzyjnej, reprezentowany nie tylko przez procesy demokratycznego wyboru, lecz także przez technokratyczne kompetencje i efektywność;
- funkcjonować jako regionalny system innowacji integrujący przedsiębiorstwa, twórczą sferę badań i rozwoju oraz stymulujące układy polityki proinnowacyjnej w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i europejskiej (...)”<sup>494</sup>.

Znamiennym jest jednak to, że pomimo zjawiska identyfikacji regionalnej, polegającego na silnym związku mieszkańców ze swoim regionem macierzystym, i na istnieniu „regionu” w sferze ich doświadczenia psychosocjalnego (a które to zjawisko można zaobserwować w niektórych państwach członkowskich UE), definicji „region” trudno jest się doszukiwać w aktach prawnych Unii Europejskiej<sup>495</sup>.

Należy zgodzić się z opinią Aleksandry Balcerowskiej, iż Rada Europy stawia na taki model regionalizacji, w którym nie ma miejsca na rozbić struktur państwowych, separatyzm i dążenia odśrodkowe oraz na wywołanie antagonizmów między regionami, co jest niezgodne z zasadą solidarności międzyregionalnej. Dążenia regionów nie mogą również godzić w interesy wspólnot lokalnych, ponieważ Europejska Karta

492 Zob. D. Długosz, *Samorząd terytorialny a federalizm*, „Biuletyn” 1996, nr 2, s. 7.

493 Zob. J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, [https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/10805/1/Iwanek\\_Europejskie\\_standardy\\_ustrojowe.pdf](https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/10805/1/Iwanek_Europejskie_standardy_ustrojowe.pdf) [data dostępu: 3.01.2025].

494 Zob. J. Skrzyp, *Polityka rozwoju regionalnego: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2002, s. 90

495 Zob. R. Willa, *Regiony w Unii...*, dz. cyt., s. 244.

Samorządu Regionalnego i Europejska Karta Samorządu Lokalnego powinny się uzupełniać tak, aby działania różnych szczebli władzy – lokalnego, regionalnego, państwowego i europejskiego – opierały się na fundamencie równoprawności, a regionalizacja nie może być osiągnięta kosztem samodzielności władz lokalnych, które powinny być chronione z poszanowaniem osiągnięć EKSL<sup>496</sup>.

EKSR w zamierzeniach jej twórców miała być aktem normatywnym, porządkującym w Europie status regionów. Karta nie wprowadza jednolitej regionalizacji w państwach członkowskich Rady Europy, ma jedynie stworzyć wskazówki dla państw członkowskich, które zamierzają reformować swój system polityczny i społeczny. Treść oparta jest na przekonaniu, że regionalizacja jest zjawiskiem o charakterze instytucjonalnym, którego celem jest ustalenie odpowiedniego szczebla dla decentralizacji – z jednej strony wystarczająco rozległego, by mógł odpowiadać za sprawy zagospodarowania przestrzennego i rozwój, z drugiej zaś, aby pozostawał pod kontrolą obywateli<sup>497</sup>.

Warto zaznaczyć, iż EKSR w odróżnieniu od EKSL dość mocno eksponuje zasadę pomocniczości (subsydiarności). W Preambule zostaje ona wymieniona aż trzy razy, podczas gdy w EKSL nie odnajdujemy wyrażenia tej zasady *expressis verbis*. Należy również zwrócić uwagę, iż w Preambule zawarto postulat posiadania przez regiony władz pochodzących z wyborów powszechnych: „Istnienie regionów zarządzanych przez przedstawicieli wybranych w wyborach powszechnych i ponoszących rzeczywistą odpowiedzialność umożliwia stworzenie administracji skutecznej i bliskiej obywatelowi”.

W EKSR została również wyrażona rola współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, która zdaniem autorów Karty „stanowi wartościowy i nieodzowny wkład w konstrukcję Europy”. Otwarcie mówi się o roli regionów w tworzeniu struktur europejskich oraz „kształtowaniu polityki wprowadzanej na szczeblu europejskim”; zachęca się regiony do udziału w tych instytucjach, a w szczególności w Izbie Regionów

496 A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 51–52.

497 Zob. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendroški w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecia pracy naukowej*, red. B. Adamiak i in., „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLXVI” 1999, s. 141; A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej...*, dz. cyt., s. 103–104.

Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

Władze regionalne w Radzie Europy, bez względu na charakter instytucjonalny, posiadają informacje i ukształtowane zasady dotyczące ich demokratycznej struktury, organizacji, kompetencji i własnych zasobów, miejsca w państwie oraz relacji z innymi władzami i z obywatelami. Wszystkie te czynniki, będące podporą systemu demokracji terytorialnej – która jest nowoczesna, otwarta, aktywna na różnych szczeblach, wzajemnie solidarna i uczestnicząca, troszcząca się o zrównoważony rozwój i dobro społeczeństwa – zostały zebrane w dokumencie zatytułowanym „Informacje ramowe Rady Europy na temat demokracji regionalnej”. Demokracja regionalna nie istnieje bez regionalnej autonomii, o której stopniu i charakterystyce decyduje każde państwo w ramach wieloszczeblowego rządzenia – obecnie najlepszego sposobu pogodzenia demokracji, skuteczności i służenia ludności. Siła polityczna tego dokumentu i waga informacji, jakie zawiera, nie wynika jedynie z faktu, że jest to tekst, który przyjęła do wiadomości Konferencja Ministrów odpowiedzialna za władze lokalne i regionalne Rady Europy na sesji w Utrechcie 16 listopada 2009 r., ale także z faktu, iż jego zawartość czerpie z tzw. zasad helsińskich i projektu Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej przyjętej przez Kongres w 2008 r. Ten prawdziwy kodeks praw i obowiązków jednostek regionalnych, mających na celu pośredniczenie pomiędzy organami rządu centralnego i podstawowym szczeblem (władzą lokalną), ma dwie zasadnicze funkcje: 1. źródło inspiracji, gdy kraje zdecydują się na utworzenie lub zreformowanie swoich władz regionalnych; 2. zbiór politycznych zasad, na których Kongres może się oprzeć w ramach swojego statutowego zadania, jakim jest monitorowanie demokracji regionalnej w krajach członkowskich Rady Europy<sup>498</sup>.

Zakres samorządności regionalnej został ujęty w art. 2 EKSR, w którym czytamy 1. „Zasada samorządności regionalnej powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie”. 2. „Zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów lub przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego”. 3. „Przepisy ustawowe, określające zakres samorządu regionalnego,

498 Zob. *Regionalna demokracja. Ramy odniesienia Rady Europy*, Rada Europy, Strasburg 2017, s. 5–6.

powinny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności, wynikającą z procedur lub warunków ich wprowadzania”.

Karta w art. 3 przyjęła również własną definicję samorządu regionalnego jako „prawo i zdolność największych terytorialnie jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczone między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadające prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą część spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności”<sup>499</sup>. W obowiązującym stanie prawnym za region, odpowiadający standardom Karty, należy uznać województwo. Jest ono największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju<sup>500</sup>, utworzoną w celu wykonywania administracji publicznej, a także – zgodnie z treścią art. 1 ustawy o samorządzie województwa – regionalną wspólnotą samorządową.

W art. 3 EKSР wymieniono instytucjonalną organizację regionów. Karta zakłada, że na szczeblu regionalnym powinny działać demokratyczne organy regionu w postaci zgromadzenia przedstawicieli i organów wykonawczych. Zgromadzenie „powinno być wybrane w wolnych, bezpośrednich, równych i powszechnych wyborach w głosowaniu tajnym”. Z kolei organ wykonawczy „w wyjątkiem przypadku, gdy jest bezpośrednio wybierany przez ludność, powinien odpowiadać za swoją działalność wobec zgromadzenia zgodnie z warunkami i procedurami ustanowionymi przez prawo wewnętrzne każdego państwa podpisującego niniejszą Kartę”. Ponadto, „członkowie zgromadzenia przedstawicieli lub organu wykonawczego nie mogą być poddani działaniom ze strony władz centralnych, które mogłyby ograniczać swobodne wykonywanie ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym”.

W części C Karty zawarto przepisy dotyczące ochrony samorządu regionalnego. W art. 16 ust. 1 czytamy, iż „Żadne zmiany granic regionalnych nie powinny być dokonywane, dopóki region, którego to dotyczy,

499 B. Dolnicki, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 150; Por. M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 119.

500 A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 135.

nie wyrazi zgody, bez uszczerbku dla procedur bezpośredniej demokracji, jakie mogą być przewidywane w prawie wewnętrznym”. Co więcej, regiony powinny mieć prawo do wszczynania postępowania przed kompetentnymi sądami, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej (art. 17). Natomiast w przypadku konfliktu kompetencji sprawę powinien rozstrzygać sąd zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi zasadami każdego państwa. Przy podejmowaniu decyzji pod uwagę powinna być brana zasada subsydiarności, jeżeli obowiązujące stanowione prawo nie umożliwia jasnego rozwiązania problemu (art. 18). Ważnym ustaleniem EKSR jest prawo uczestniczenia regionów w sprawach państwa. W takim stopniu, w jakim akty prawne przyjmowane na szczeblu rządu centralnego mogą zmieniać zakres samorządności regionalnej lub dotyczyć interesów regionów, regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

Zgodnie z zapisami art. 9 ust. 2 EKSR uczestnictwo regionów w sprawach państwa może:

- być zapewnione przez odpowiednich przedstawicieli regionów w ciałach legislacyjnych i administracyjnych;
- być oparte na procedurach dyskusji i konsultacji między organami państwa i każdym regionem;
- wynikać z konsultacji między organami rządu centralnego a strukturą reprezentującą regiony.

Autorzy Karty dodali zapis, iż wszystkie powyższe formy uczestnictwa nie muszą się wzajemnie wyłączać.

W art. 10 ust. 1 EKSR zaznaczono, iż prócz udziału w sprawach państwa regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia lub reprezentacji, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich. W ust. 2 tegoż artykułu podkreślono, iż regionom należy przynajmniej zapewnić prawo konsultowania przez rządy w sytuacji, gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. Z kolei w ust. 3 wymienia się prawo rządów do włączenia regionów w proces negocjacji, na przykład poprzez dołączenie przedstawicieli regionu do składu delegacji państwowych. Z możliwością ustanawiania przez regiony albo wspólnie z innymi regionami czy władzami lokalnymi biur łącznikowych w celu promocji i obrony swoich interesów (ust. 4).

W Preambule EKSR zwrócono również uwagę na znaczenie regionu jako zasadniczego elementu kultury europejskiej, wyrażającego jej różnicowanie i przyczyniającego się do wzbogacenia Europy poprzez nawiązywanie do miejscowych tradycji.

Istotne są również przepisy Karty dotyczące wyłączenia poszczególnych uregulowań. Może mieć to miejsce w sytuacji: przekazywania zadań rządowych o charakterze regionalnym do wykonania organom samorządu regionalnego (art. 4 ust 4); tworzenia w ramach współpracy transgranicznej wspólnych organów wykonawczych i ustawodawczych z prawem stanowienia aktów prawnych (art. 8 ust 2); włączania przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych (art. 10 ust. 3); prawa do określania przez region generalnych zasad zatrudniania personelu (art. 13 ust. 3).

Wymienione przepisy stanowią katalog zamknięty, w związku z tym w przypadku ratyfikacji wszystkie pozostałe postanowienia Karty muszą zostać przyjęte w sposób bezwzględny<sup>501</sup>. Zdaniem Bogdana Dolnickiego EKSR jest aktem zasadniczym, międzynarodową konstytucją określającą warunki, jakie region musi spełnić, by być uznanym za samorządowy<sup>502</sup>.

Należy jednak odnotować, że treść EKSR została przyjęta z olbrzymią rezerwą, gdyż większość członków Rady Europy widziała w niej mechanizm pozwalający na „rozmontowanie” struktur państwowych w Europie. Wyrażano obawę, iż regionalizacja zagrażać będzie suwerenności czy integralności narodowej. Częstość pomawiano także twórców EKSR o chęć podporządkowania spornych obszarów państwom ościennym, silniejszym gospodarczo bądź ciekawszym kulturalnie. Tekst Karty jawił się także jako mechanizm niszczący tożsamość narodową i etniczną, tradycje historyczne bądź wyznaniowe. Podnoszono także, że region samorządowy posiadałby podmiotowość prawną, co pociągałoby za sobą samodzielność prawną, nawet w formie charakterystycznej dla autonomii. Szczególne obawy rodziła zasada subsydiarności, kształtująca relacje regionu samorządowego z innymi władzami publicznymi. Władze centralne, praktycznie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, z rezerwą odnosiły się do koncepcji decentralizacji zadań i przekazania ich regionom. Istotny sprzeciw budziła perspektywa

501 B. Dolnicki, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 152.

502 Tamże.

standaryzacji statusu regionu samorządowego w formie aktu prawnomiędzynarodowego. W piśmiennictwie naukowym zauważano także, że elity polityczne, wiążące swoje interesy z władzami centralnymi, wyraźnie obawiają się regionalizacji, która prowadziłaby do powstania nowych regionalnych elit politycznych<sup>503</sup>.

### 3.2. Dokumenty o charakterze tzw. miękkiego prawa

W literaturze coraz mocniej podkreśla się znaczenie praktyczne *soft law* oraz coraz większy jego rozrost<sup>504</sup>. Andrzej Bator słusznie zauważa, że „choć nie jest obecny na liście formalnych źródeł prawa w wielu porządkach prawnych opartych na kulturze prawa stanowionego, to jednak należy współcześnie – szczególnie w obrębie współczesnych stosunków gospodarczych – do szczególnie ekspansywnej postaci wpływania na zachowania prawne. Jego obecność w prawie europejskim można potraktować jako potwierdzenie tej roli”<sup>505</sup>.

W wielu przypadkach przyczyną tworzenia tego rodzaju standardów było to, iż szereg wartości w danej organizacji międzynarodowej nie było znanych *in statu nascendi*; do rozpoznania doszło na dalszych etapach jej rozwoju, co zrodziło potrzebę wprowadzenia ich do systemu aksjologicznego<sup>506</sup>. Było to szczególnie widoczne w systemie Rady Europy, gdzie podjęto próbę wprowadzenia standardów o charakterze „miękkiego prawa” drogą protokołów dodatkowych do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także uwzględnienia *soft law* w nowoprzyjmowanych konwencjach. Biorąc pod uwagę, iż w wielu kwestiach dochodzenie do rozwiązań konwencyjnych jest utrudnione, postępowanie RE było

503 Zob. L. Kieres, *Regionalizacja...*, dz. cyt., s. 127; M. Gołda-Sobczak, *Regionalizacja w Europie...*, dz. cyt., s. 138–139.

504 C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. 1*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 522.

505 A. Bator, *Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 41.

506 Zob. A. Jurewicz, *Rola „miękkiego” prawa w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej [w:] Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 1998, s. 111.

możliwe dopiero w momencie, gdy materia regulacyjna w pełni dojrzała do regulacji konwencyjnej.

Dokumenty o charakterze „miękkiego prawa” zawierają standardy, które nie wiążą w kategoriach prawa międzynarodowego, ale mają istotne znaczenie polityczne<sup>507</sup>. Skoro jednak Rada Europy jest „organizacją wartości”, a państwa przystąpiły do niej dobrowolnie, to całokształt standardów z obszaru „miękkiego prawa” – na przykład zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy – powinien podlegać realizacji jako *de minimis* wyraz demokratycznego know-how. Istotnym problemem jest, czy państwa członkowskie wywiązują się ze zobowiązań przyjętych w wyniku uzyskania członkostwa w Radzie Europy<sup>508</sup>. Nie chodzi przy tym jedynie o punkt odniesienia w postaci daty uzyskania członkostwa w RE, ale też o realizację standardów, które powstały w systemie Rady od tamtego momentu do chwili obecnej.

Zasady o charakterze „miękkiego prawa”, choć nie są prawnie wiążące, mogą jednak stanowić punkt odniesienia w postępowaniach sądowych i sądownoadministracyjnych. Można to prześledzić na przykładzie stwierdzenia nieważności uchwały i zarządzenia oraz ich kontroli w postępowaniu przed sądem administracyjnym w kontekście rekomendacji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy R (91) o sankcjach administracyjnych czy Rec(2004)20 o kontroli sądowej aktów administracyjnych<sup>509</sup>.

W przypadku Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy istotne są zalecenia i opinie kierowane do Zgromadzenia Parlamentarnego lub do Komitetu Ministrów. Z kolei uchwały Kongresu kierowane są do wszystkich samorządów, a Komitet Ministrów i Zgromadzenie otrzymuje je do wiadomości (chyba że wymagane jest podjęcie działań przez te organy)<sup>510</sup>.

Na szczególną uwagę zasługują wysiłki Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w stymulowaniu aktywności samorządów lokalnych

507 Zob. V. Pergantis, *Soft Law, Diplomatic Assurance and the Instrumentalisation of Normativity: Wither as Liberal Promise*, „Netherlands International Law Review” 2009, No. 2, s. 139.

508 Zob. K. Abbott, D. Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, „International Organization” 2000, Vol. 54, Issue 3, s. 421–456.

509 Zob. P. Feczko, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym jako odmiana sankcji norm prawa publicznego a standardy prawne Rady Europy*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2006, nr 1, s. 93.

510 Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady...*, dz. cyt., s. 85.

w zakresie rozwoju gospodarczego, przy czym znaczenie Kongresu w Radzie Europy ciągle rośnie; uważa się go bowiem za „trzeci filar” tej organizacji, wraz z Komitetem Ministrów i Zgromadzeniem Parlamentarnym<sup>511</sup>.

Należy zauważyć, iż zazwyczaj „miękkie prawo” konstrukcją przypomina „twarde prawo” i dość często stanowione jest przez te organy, które odpowiadają za tworzenie aktów prawnych o mocy wiążącej. W literaturze wskazuje się, iż postanowienia *soft law* często nie dotyczą spraw mniej znaczących, ale raczej takich, które ze względu na specyfikę powodują, że niemożliwe lub nieracjonalne byłoby tworzenie prawa w tradycyjnej formie<sup>512</sup>.

Przykładem „miękkiego prawa” może być rekomendacja 60 (1999) w sprawie politycznej uczciwości przedstawicieli wybieranych w lokalnych i regionalnych wyborach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, uchwalona 17 czerwca 1999 r. podczas trzeciego posiedzenia 6. sesji, po trwających od połowy lat 90. XX w. pracach nad ograniczeniem zjawisk korupcyjnych wśród deputowanych. W rekomendacji Kongres zaleca przyjmowanie rozwiązań wzorujących się na, stanowiącym jego część, Europejskim kodeksie postępowania na rzecz politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych<sup>513</sup>, którego celem w myśl art. 3 jest „określenie standardów zachowania oczekiwanych przez wybranych przedstawicieli w wykonywaniu ich obowiązków oraz informowanie obywateli o normach zachowania, które mają prawo oczekiwać od swoich wybranych przedstawicieli”. Do jego realizacji w art. 4 przyjęto zasadę prymatu prawa i interesu publicznego nad interesem osobistym lub grupowym osób pełniących funkcje publiczne. W art. 5 stwierdzono, że celem mandatu jest pełnienie funkcji z należytą starannością, w otwartości i gotowości na odpowiedzialność za podejmowane decyzje, przy respektowaniu ograniczeń w wykonywaniu mandatu oraz w poszanowaniu uprawnień innych wybieranych i zatrudnianych funkcjonariuszy publicznych (art. 6)<sup>514</sup>.

511 Tamże, s. 86.

512 Zob. C. Mik, *Europejskie prawo...*, dz. cyt., s. 522.

513 The Congress of Local and Regional Authorities, Political integrity of local and regional elected representatives, Recommendation 60 (1999), 4 June 1999.

514 Zob. J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr 3833, t. CXIV Wrocław 2018, s. 332.

### 3.3. Standardy międzynarodowe Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy dotyczące stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego

W trakcie 40. sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (26 marca 2021 r.) określono listę priorytetów Kongresu na lata 2021–2026. Główne zadania dla władz lokalnych na najbliższe lata to promowanie społeczeństw:

- odpornych: skuteczne reakcje na kryzys zdrowia publicznego;
- demokratycznych: jakość demokracji przedstawicielskiej i partycypacji obywatelskiej;
- spójnych: zmniejszanie nierówności;
- zrównoważonych: kwestie środowiskowe i działania w dziedzinie klimatu;
- cyfrowych: cyfryzacja i sztuczna inteligencja w kontekście lokalnym<sup>515</sup>.

Priorytety Kongresu kładą nacisk na zrównoważenie środowisko-wo i społeczne, rewolucję cyfrową, a także zaangażowanie obywateli w demokrację. Wspomniane obszary wymagają systemowego podejścia, skutecznych i dostosowanych do potrzeb odpowiedzi – tłumaczyli Xavier Cadoret (Francja) i Gunn Marit Helgesen (Norwegia), współsprawodawcy w sprawie priorytetów Kongresu. Podkreślili oni, że „działania powinny być skoordynowane na wszystkich poziomach sprawowania rządów, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego”<sup>516</sup>.

Członkowie Kongresu podkreślili również ważną rolę władz lokalnych i regionalnych w pokryzysowej odbudowie i podkreślili, że przestrzeganie EKSL jest niezbędne dla ochrony demokracji lokalnej i odporności samorządu lokalnego<sup>517</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy ma zasadnicze znaczenie w zakresie rozwoju gospodarczego – odgrywa bowiem główną rolę w procedurze implementacji, a także promocji dwu zasadniczych

515 Zob. *Kongres Władz lokalnych i Regionalnych ma nowe priorytety*, Portal Samorządowy, 26.03.2021, źródło: <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-ma-nowe-priorytety,267434.html?m-p=promo> [data dostępu: 28.12.2024].

516 Tamże.

517 Tamże.

instrumentów Rady Europy: Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Oddziałuje on na samorządy, od których zależy powodzenie wszelkich inicjatyw w sferze rozwoju gospodarczego, gdyż samorząd terytorialny odgrywa rolę głównego inicjatora procesów zrównoważonego rozwoju w skali lokalnej<sup>518</sup>. Dla osiągnięcia tego celu niezmiernie ważne jest jednak wsparcie ze strony organizacji międzynarodowych, tj. Unii Europejskiej<sup>519</sup> czy też Rady Europy<sup>520</sup>.

Samorządy lokalne powinny zdobywać wiedzę na podstawie doświadczeń innych samorządów w Europie i na całym świecie, a także promować najlepsze rozwiązania w skali lokalnej. Z kolei zadaniem władz publicznych powinno być stymulowanie wszystkich czynników odpowiedzialnych za rozwój.

### 3.3.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego

Samorząd lokalny stanowi bardzo istotny element nie tylko społeczny, ale również gospodarczy – zarówno w skali regionu, jak i całego państwa<sup>521</sup>. Postrzega się go jako domenę działania publicznego oraz strukturę łączącą wątki ekonomiczne, finansowe, prawne, społeczne i polityczne<sup>522</sup>. Istotnym wyzwaniem dla samorządu lokalnego jest pełnienie funkcji w warunkach gospodarki rynkowej<sup>523</sup>.

Ważnym aspektem realizacji zadań samorządu terytorialnego są usługi społeczne, które zaspokajają podstawowe potrzeby ludności. Pojęcie

518 Szerzej: A. Katoła, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na zrównoważony rozwój gmin*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 24, s. 51–62.

519 Zob. M. Smętowski, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 54–85.

520 Zob. K. Spryszak, *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)* [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016, s. 217–234.

521 Zob. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 23.

522 Zob. E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012, s. 9.

523 Zob. Tenże, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 6.

usług społecznych, jako rodzaju dóbr publicznych, nie jest terminem jednorodnym. W celu odróżnienia tej kategorii przyjmuje się następujące cechy usług pożytku publicznego (SGIs):

- udzielane są po to, aby zwiększyć dobrostan jednostek;
- zorientowane są na osobę i interes ogólny;
- oparte są na socjalnych prawach człowieka;
- przyczyniają się do spójności społecznej i szerszych więzi społecznych;
- stwarzają możliwości jednostkom i upodmiotowiają je<sup>524</sup>.

Ustrojowa rola samorządu gminnego czyni go odpowiedzialnym za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym<sup>525</sup>. Obejmuje tym samym prowadzenie polityki rozwoju rozumianego jako kompleks działań na rzecz poprawy jakości i warunków życia mieszkańców konkretnej gminy<sup>526</sup>. Działając na rzecz rozwoju lokalnego, gmina powinna uwzględnić charakter i różnorodność otoczenia instytucjonalnego gospodarki, środowisko i uwarunkowania społeczne. Rozwój lokalny gminy ma się odbywać poprzez kreowanie nowych i poprawę istniejących walorów użytkowych<sup>527</sup>. Organy samorządu, korzystając z przyznanych uprawnień, zmuszone są do poszukiwania nowych, różnorodnych rozwiązań zmierzających do poprawy płynności finansowej podległych im jednostek oraz do zmiany systemu finansowania lokalnego i regionalnego rozwoju. W tym celu powinny ze zwiększoną efektywnością stosować odpowiednio dobrane, znane nauce, metody finansowania i wdrażać w życie szeroko pojęte zasady gospodarności<sup>528</sup>. Rola samorządu lokalnego w zakresie

524 Zob. M. Poniatowicz, *Samorząd terytorialny w aspekcie rozwoju ekonomii społecznej i organizacji usług społecznych*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13090/1/M\\_Poniatowicz\\_Samorząd\\_terytorialny.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13090/1/M_Poniatowicz_Samorząd_terytorialny.pdf) [data dostępu: 5.01.2025].

525 Zob. H. Szczechowicz, *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku. Zbliżenia Cywilizacyjne” 2015, nr 11, s. 255.

526 Zob. K. Gawłowski, K. Makowski, M. Nowosielski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój – Organizacja – Działanie*, CeDeWu, Warszawa 2023, s. 41.

527 Zob. D. Fleszer, *Rozwój lokalny a samorząd gminny*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, t. 1, nr XVII, s. 129.

528 Zob. L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 34.

stymulowania rozwoju gospodarczego ma szczególne znaczenie i jest przedmiotem licznych analiz naukowych<sup>529</sup>.

Rozwój lokalny winien bazować na miejscowym potencjale, służyć wspólnym interesom danej społeczności i być realizowany w oparciu o demokratyczne i partnerskie zasady. Gminy nie są jednak jedynymi podmiotami kreującymi rozwój lokalny. Dużą rolę w tym procesie odgrywają również jednostki gospodarcze, gospodarstwa domowe oraz instytucje lokalne. Realizowany w ten sposób rozwój wspólnot samorządowych należy postrzegać jako stałe działanie wsparte na wzajemnie zrównoważonych czynnikach gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Jest to proces ciągły, w którym najważniejszymi elementami są idee, ludzie i zasoby, przy czym najważniejsze jest wykorzystanie zasobów ludzkich i naturalnych w celu stworzenia możliwości zatrudnienia i osiągnięcia dobrobytu w danym układzie lokalnym<sup>530</sup>.

Istotne znaczenie ma prawidłowy podział zadań pomiędzy państwem a samorządem w zakresie odpowiedzialności za zadania publiczne, powiązany z racjonalnym systemem ich finansowania i zapewnieniem stabilności fiskalnej<sup>531</sup>. Dla gmin w tym zakresie ważnym rezultatem

529 Zob. A. Śniegowska, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1992, nr 205, s. 85; Z. Niewiadomski i in., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 16; T. Zieliński, *Prawne problemy działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2004, nr 6, s. 153; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 36; A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010, s. 44; K. Brzozowska i in., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 31; M. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój ekonomiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 28; R. Kata i in., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2022, s. 32. Por. *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2013; *Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane zagadnienia*, red. M. Cisek, A.J. Kozłowski, Difin, Warszawa 2016; *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. J.M. Salachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

530 Zob. A. Kożuch, *Zarządzanie lokalne: stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23, s. 138

531 Zob. K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40, s. 305.

jest proces integracji europejskiej<sup>532</sup>. Środki europejskie stały się bowiem istotnym źródłem wsparcia dla prowadzonych w gminach procesów inwestycyjnych<sup>533</sup>; ich efektywna absorpcja<sup>534</sup> ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansowej gmin<sup>535</sup>.

Gospodarowanie i zarządzanie w samorządzie terytorialnym wymaga wiedzy, umiejętności i stosowania standardów, a wpływanie na przebieg spraw publicznych wymaga profesjonalizmu, odpowiedzialności i przyjaźni. Poza skutecznością, ekonomicznością i efektywnością sens gospodarowania w samorządzie terytorialnym polega na grze oraz koordynacji działań w harmonizowaniu celów i interesów różnych podmiotów<sup>536</sup>. Doskonalenie gospodarki finansowej sektora samorządowego jest procesem złożonym, który wymaga zaangażowania wszystkich, którzy są zainteresowani osiągnięciem przez społeczności lokalne standardów jakościowych, przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju<sup>537</sup>. Chodzi też o skuteczne przeciwdziałanie negatywnym tendencjom ekonomicznym, takich jak recesja gospodarcza i bezrobocie<sup>538</sup>.

Gminy (a nawet szerzej – jednostki samorządu terytorialnego) nie są w zasadzie powołane do prowadzenia działalności gospodarczej, dlatego ani Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ani Konstytucja RP nie zawierają odpowiednich zapisów z tego obszaru. Jednakże, jako struktury powołane do pełnienia funkcji (i zadań) z zakresu władzy i administracji publicznej na szczeblu lokalnym dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej wspólnoty, nie mogą być obojętne wobec zjawisk

- 
- 532 Por. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009.
- 533 Zob. A. Szewczuk, *Dylematy gospodarki finansowej w polskim sektorze samorządowym na tle akcesji do Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2006, nr 197, s. 349–359.
- 534 Zob. M. Dworakowska, *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3, s. 51.
- 535 Zob. M. Poniatowicz, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 7.
- 536 Zob. E. Wojciechowski, *Gospodarka...*, dz. cyt., s. 29.
- 537 Zob. J. Łubina, *Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 2, s. 29.
- 538 Zob. W. Fill, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle zjawisk wywołanych recesją gospodarczą oraz bezrobociem*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 10, s. 49.

życia gospodarczego<sup>539</sup>. Z tego względu poglądy doktryny prawa samorządowego na temat dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy są bardzo zróżnicowane – od negowania tej możliwości, poprzez obwarowanie zastrzeżeniami jej dopuszczenia, po postulaty niczym nieskrępowanego udziału gmin w obrocie gospodarczym<sup>540</sup>. Duże zróżnicowanie występuje także w rozwiązaniach prawnych przyjętych w innych krajach europejskich, na przykład bezwzględny zakaz prowadzenia przez gminy czysto zarobkowej działalności gospodarczej istnieje w Wielkiej Brytanii. W wielu krajach przyjmuje się jednak rozwiązania kompromisowe, tzn. nie wyklucza się możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy (lub inne jednostki samorządowe), ale też i nie pozostawia się im w tym zakresie pełnej swobody<sup>541</sup>. Na przykład w Republice Federalnej Niemiec brak środków finansowych na realizację zadań publicznych przekazanych w ustawach, wysokie raty spłaty zadłużenia, spadające zyski z inwestycji, wzrastające wydatki na personel administracyjny, brak polityki generowania przychodów, decyzje państwa federalnego oraz krajów związkowych o podatkach oraz ograniczenie publicznego zadłużenia doprowadziły do poszukiwania innych źródeł finansowania potrzeb członków wspólnot lokalnych. Jednym z nich ma być prowadzenie przez samorząd terytorialny działalności gospodarczej<sup>542</sup>.

Specyfika gmin jako podmiotów odpowiedzialnych za organizację i realizację zadań lokalnych ujawnia jeszcze ważną ich cechę. Samorządy gminne są niewątpliwie tymi komponentami struktury podziału terytorialnego kraju, które – po pierwsze – realizują najbardziej różnorodny katalog zadań, a – po drugie – odznaczają się największym zróżnicowaniem poziomu rozwoju (tak społecznego, jak i ekonomicznego) wewnątrz tworzonej przez nie kategorii jednostki samorządu terytorialnego (JST). Stwierdzenie to jest w pełni uzasadnione, gdyż

539 Por. A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

540 Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, t. 63, z. 4; M. Ciepela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.

541 Zob. A. Folgier, *Działalność gospodarcza gmin – wybrane zagadnienia*, źródło: <https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/9940448b-4628-4611-a49d-3fb618848481/content> [data dostępu: 4.01.2025].

542 Zob. M. Balcerek-Kosiarz, *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w RFN*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2018, nr 2, s. 17.

grupę samorządów gminnych tworzą zarówno niewielkie gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie, jak też gminy miejskie, a także duże miasta na prawach powiatu. Co więcej, różnice nie odnoszą się tylko do klasyfikacji gmin w ramach poszczególnych kategorii rodzajowych. Są one obserwowane także wewnątrz każdej z nich z osobna<sup>543</sup>.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet. W oparciu o jego postanowienia jednostka realizuje ustawowe cele swojego funkcjonowania. Odpowiednie przygotowanie budżetu – uwzględniające potrzeby społeczne i gospodarcze gminy – jest zasadniczym obowiązkiem wójta. Podstawowe zasady i terminy opracowania i uchwalenia budżetu oraz jego szczegółowość i elementy konieczne zawarte są w ustawie o finansach publicznych. Niezależnie od ustawowych wymogów opracowanie budżetu powinno uwzględniać zasady planowania i zarządzania. W świetle wyzwań, przed jakimi stoją jednostki samorządu terytorialnego, zachowanie czysto administracyjnego modelu gospodarowania finansami jest niewystarczające. Odpowiednia analiza możliwości finansowych gminy daje podstawę do wyznaczania kierunków rozwoju i strategii działań gminy zarówno w perspektywie budżetowej, jak i poza nią<sup>544</sup>.

Coraz częściej odchodzi się od mówienia o przedsiębiorczości tylko w odniesieniu do biznesu, bowiem pojęcie to dotyczy również sektora publicznego i społecznego. Oprócz klasycznych przedsiębiorców rozwijających biznes coraz częściej pojawiają się przedsiębiorcy publiczni, społeczni, obywatelscy, a nawet polityczni. Przedsiębiorczość w odniesieniu do władz samorządowych oznacza przede wszystkim inicjatywy, które poprawiają standardy społeczne i socjalne – często w sposób uzupełniający inicjatywy publiczne lub prywatne w innowacyjny pod względem instytucjonalnym sposób, wypełniające niezagospodarowane nisze usług i projektów społecznych. Zadaniem samorządu lokalnego jest rozwój przedsiębiorczości, a także jej wspieranie za pomocą instrumentów, będących w dyspozycji władzy gminy, przy czym gmina dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Klimat

543 Zob. T. Skica, *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny. Cele strategiczne, polityki budżetowe oraz instrumentalizacja wsparcia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Warszawa–Rzeszów 2020, s. 21.

544 Zob. M. Gwoździcka-Piotrowska, *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2012, t. 5, nr 2, s. 100.

sprzyjający przedsiębiorczości zależy od niemal każdej, nawet codziennej decyzji władz samorządowych<sup>545</sup>.

Skuteczność realizacji zadań, jakie postawiono przed jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, jest w dużej mierze uzależniona od skutecznej i efektywnej gospodarki finansowej JST, polegającej na gromadzeniu oraz rozdysponowaniu finansowych środków publicznych na określone cele i zadania. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma zatem jakość systemu finansów samorządu terytorialnego, rozpatrywanego jako zespół instytucji, norm prawnych i narzędzi określających zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego i służących do jej prowadzenia. Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej jest nosicielem przypisanych mu praw podmiotowych, a jego zasadniczą funkcją jest wykonywanie zadań publicznych, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim na rzecz państwa. Gwarancją realizacji tych zadań jest odpowiedni potencjał ekonomiczny poszczególnych JST, który determinowany jest przez system finansowy samorządu terytorialnego<sup>546</sup>.

W Polsce w ostatnich latach znacząca część wydatków samorządowych była przeznaczona na inwestycje<sup>547</sup>. Utrzymanie tej tendencji zależy od możliwości finansowych jednostek samorządu, na które przekłada się również optymalizacja efektywności działania, oznaczająca maksymalną użyteczność wykonywanych zadań dla społeczności lokalnej. Oczekiwania i potrzeby społeczne rosną, podczas gdy zasoby, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, są ograniczone, co z kolei wymaga potrzeby racjonalnego i efektywnego gospodarowania publicznymi zasobami. Poszczególne jednostki samorządu nie zawsze jednak są w stanie osiągnąć optymalną efektywność, co może budzić niezadowolenie mieszkańców i prowadzić do niekorzystnych zjawisk gospodarczych<sup>548</sup>.

545 Zob. K. Dropek, *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, t. 2, nr 2, s. 36.

546 Zob. R. Kata i in., *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 7.

547 Zob. P. Dziekański, *Efektywność działania samorządu w ujęciu wielokryterialnego procesu decyzyjnego – w relacji finanse i środowisko, infrastruktura* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uwarunkowania efektywności...*, dz. cyt., s. 41–62.

548 Por. A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101, s. 188–196.

W literaturze spotyka się pogląd, że efektywność gospodarcza i społeczna są nierozdzielne<sup>549</sup>. Jest to ważna uwaga w kontekście przedmiotowych rozważań, gdyż na szczeblu samorządu terytorialnego w coraz szerszym zakresie finansowane są usługi społeczne, z drugiej zaś strony pojawia się konieczność ograniczania wydatków publicznych, sprostania wyzwaniom globalizacji i coraz większej konkurencji. Konsekwencją jest poszukiwanie metod zwiększania efektywności finansów publicznych na wszystkich szczeblach<sup>550</sup>.

JST powinna tak zorganizować swoją działalność, aby była w stanie zrealizować wszystkie zadania w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym przede wszystkim – komunalnych. Z punktu widzenia formalno-prawnego każda JST, niezależnie od wielkości i charakteru, zobowiązana jest realizować taki sam katalog usług publicznych. Oczekiwania obywateli zwykle zmierzają w kierunku najwyższej jakości świadczonych usług przy minimalnym koszcie, który są gotowi pokrywać. Wraz z ograniczaniem możliwości finansowych samorządów będą to istotne przesłanki poszukiwania przez nie takich rozwiązań w zakresie zarządzania gospodarką komunalną, które będą podnosić efektywność i jakość ich świadczenia przy określonych zasobach finansowych (względnie stałych warunkach odpłatności za nie)<sup>551</sup>.

Wymogi nowoczesnego procesu administrowania oraz dezintegracji lokalnych społeczności nie mogą pozostać bez wpływu na kształt samorządu. Decentralizacja silnie oddziałuje na efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych i proces decyzyjny regionu. Od jej efektywności i sprawności funkcjonowania zależy rozwój społeczno-gospodarczy danego terytorium<sup>552</sup>.

Procesy rozwoju lokalnego są zdeterminowane przede wszystkim przez samorząd terytorialny, który jest ich inicjatorem. Władze lokalne

549 Zob. S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny, s. 6.

550 Por. M. Semberecki, *Decentralizacja finansów publicznych a efektywność ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyt Naukowy/Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2005, nr 3, s. 241–249.

551 Zob. M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4, s. 11–12.

552 P. Dziekański, *Efektywność działania samorządu...*, dz. cyt., s. 67.

są kluczowymi aktorami decyzyjnymi w zakresie polityki rozwoju danej społeczności. Ich aktywność przyczynia się do wzrostu jakości życia miejscowego społeczeństwa. Poprzez realizację zarówno zadań własnych, jak i zleconych władze samorządowe decydują, w jakim zakresie będą realizowane społeczne i ekonomiczne sfery życia człowieka oraz czy ten rozwój będzie harmonijny i zrównoważony. To właśnie lokalni liderzy pobudzają impulsy rozwoju danego obszaru i jego mieszkańców<sup>553</sup>.

Głównym celem gospodarki lokalnej jest rozwój regionu, rozumiany jako proces społeczny, gdyż polega na aktywności społeczności lokalnych, uaktywnianiu lokalnych postaw prorozwojowych oraz tworzeniu, zaangażowanych w ten rozkwit, instytucji społecznych<sup>554</sup>. Jest to proces poprzedzony niekiedy długotrwałym przygotowaniem, zarówno zasobów do ich gospodarczego wykorzystania, jak i ludzi do współuczestniczenia w rozwoju<sup>555</sup>.

Poszerzenie samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego czyni z nich rzeczywistych gospodarzy, kreatorów rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze<sup>556</sup>. Wyposażenie JST w atrybuty samodzielności dochodowej (poszerzenie tych atrybutów) powinno przyczyniać się do istotnej poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu samorządowym. Wśród elementów decydujących o samodzielności dochodowej wymienia się wyposażenie JST we własne, przypisane bezterminowo źródła dochodów, posiadanie prawnie gwarantowanego dostępu do rynku kapitałowego oraz szeroki zakres władztwa podatkowego. W procesie decentralizacji nie chodzi przy tym o zapewnienie JST samodzielności dochodowej w dosłownym znaczeniu (co wymagałoby przyznania władzom samorządowym prawa do pełnego decydowania o dochodach); celem jest zapewnienie takiego poziomu samodzielności dochodowej, który stabilizowałby dochody

553 Zob. *Rola samorządu w rozwoju lokalnym*, źródło: <https://www.doradcasamorządu.pl/komunikaty/77-sas11-2014/1771-rola-samorz%C4%85du-w-rozwoju-lokalnym.html> [data dostępu: 6.01.2025].

554 Zob. A. Majorczyk, *Wpływ infrastruktury lokalnej na pobudzanie inwestycji bezpośrednich w gminach*, „Prace Naukowe/ Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2012, s. 222–240.

555 Por. U. Wich, *Rola gospodarki lokalnej w rozwoju regionu lubelskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2015, t. 49, nr 1, s. 201–211.

556 Zob. B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 56.

JST oraz pozwalał im na pełniejszą i efektywniejszą realizację zadań publicznych, jakie obligatoryjnie i fakultatywnie cedowane są na samorząd terytorialny poszczególnych szczebli. Problem finansów JST polega jednak na tym, że wzrost dochodów sektora JST często nie był adekwatny do wzrostu zadań<sup>557</sup>.

Od 1 stycznia 2025 r. zmienił się sposób finansowania samorządów: głównym źródłem dochodów mają być dochody podatkowe. Do tej pory były to subwencje z budżetu państwa, które od 1 stycznia mają mieć charakter jedynie uzupełniający. Pojawiło się również nowe pojęcie – potrzeba finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Jest to suma potrzeb wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych oraz uzupełniających. To one mają pomóc w obliczeniu i ustaleniu subwencji z budżetu państwa<sup>558</sup>.

Budżet JST pełni szereg funkcji:

- Funkcja zarządzania – nadrzędna funkcja budżetu, zalicza się do niej: planowanie dochodów i wydatków, monitoring, kontrole dochodów i wydatków pod względem merytorycznym i formalnym, możliwość podziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną, tworzenie budżetu różnymi metodami, możliwość wydłużania okresów, na który jest sporządzony budżet, możliwość sporządzania budżetów w krótszych okresach (budżetowanie miesięczne), możliwość sporządzania budżetu gotówki (*cash flow*), różniące się od budżetu planistycznego.
- Funkcja optymalizacji lub marnotrawstwa – budżet może sprzyjać optymalizacji działalności jednostki samorządowej, ale też może tworzyć warunki marnotrawienia środków publicznych. Wszystko zależy od tego, jak jest traktowany przez kierownictwo jednostki samorządowej oraz od tego, jakimi metodami jest tworzony.
- Funkcja promocji – jest związana z relacjami danej jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem. Dobrze stworzony, a następnie prezentowany budżet może być kluczowym instrumentem

557 Zob. R. Kata i in., *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 59–60. Por. K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska, *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 2016, t. 50, nr 1.

558 Zob. J. Szymczyk-Mielniczyn, *Reforma finansowania samorządów od 1 stycznia 2025. Co oznacza dla edukacji?*, „Rzeczpospolita”, 3 stycznia 2025.

promującej działalność jednostki. Jest to istotne w procesie otrzymywania kontraktów i zleceń czy pozyskiwania środków finansowych.

- Funkcja demokratyczna lub autokratyczna – jest zależna od sposobu tworzenia budżetu JST. Gdy w proces układania budżetu zaangażowane jest kierownictwo na wszystkich szczeblach, łącznie z personelem, mówimy o funkcji demokratycznej. Odwrotną sytuację zauważamy, mówiąc o funkcji autokratycznej, wtedy budżet jest narzucany z góry, przez wąskie kierownictwo jednostki.
- Funkcja integracyjna – polega na integracji zespołu (zarządu) wokół realizacji zadań finansowanych z budżetu<sup>559</sup>.

Za nadrzędną rolę budżetu uznawana jest funkcja zarządzania. W warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności podmiotu muszą znaleźć odzwierciedlenie w budżecie, który powinien w sposób wyrazisty traktować realizowany plan finansowy jednostek samorządu terytorialnego. Dobry i atrakcyjny budżet powinien skupiać się na redukcji rozbieżności między tym, co zostało zaplanowane, a tym, co zostało zrealizowane<sup>560</sup>.

Mimo że wymóg równoważenia budżetu bieżącego jednostek samorządu gminnego skutkuje niejednokrotnie spadkiem nakładów na działalność inwestycyjną, nie można go jednoznacznie określić negatywnie, ponieważ gwarantuje realizację zasady, że wydatki bieżące są finansowane dochodami bieżącymi, a inwestycje – ze źródeł zwrotnych, jak kredyty, pożyczki czy obligacje. Pozwala to uzyskać pożądaną strukturę finansowania oraz przeciwdziała dotowaniu działalności bieżącej jednostki długiem. Ogranicza też nadmierną konsumpcję bieżącą realizowaną z pożyczek lub ze sprzedaży majątku kosztem realizacji długookresowych inwestycji. Skłania ponadto gminy do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej, która jest źródłem finansowania procesów rozwojowych. Obowiązek ten zwiększa też przejrzystość alokacji środków publicznych w jednostkach samorządu gminnego. Konieczność równoważenia budżetu bieżącego gminy przyczynia się również do ograniczania deficytu operacyjnego

559 Zob. J. Stuglik, *Budżet zadaniowy a strategia rozwoju gminy w kontekście zarządzania strategicznego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2008, s. 56.

560 Zob. K. Starzyńska, *Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, seria: Administracja i Zarządzanie, 2015, nr 104, s. 299.

w tych jednostkach. Przeformułowanie gospodarki finansowej gmin na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez jednostki działalności inwestycyjnej oraz spełnienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie powinien stanowić ograniczenia dla realizacji inwestycji przez gminy, ponieważ – jak wynika to z badań – ogranicza rozwój. Rozwiązania nie mogą być więc bezwzględnie stosowane. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego nie może być imperatywem. Nie można eliminować zwrotnych źródeł finansowania i pozostawić gminom jedynie dochodów własnych do finansowania zadań. Jednostki samorządu gminnego zadłużają się bowiem w celu pokrywania kosztów programów inwestycyjnych, zawartych w długoterminowej strategii rozwoju, które służą ożywieniu rozwoju ich terytorium, a pożyczki, kredyty czy emisja obligacji stanowią narzędzia realizacji takiej strategii<sup>561</sup>.

Wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, który nastąpił w latach 2009–2011, budził obawy odnośnie do kondycji podsektora samorządowego. Później jednak, na skutek ożywienia gospodarczego i ustawowych regulacji w zakresie zadłużania się samorządów, nastąpiła wyraźna poprawa. W 2016 r. jednostki samorządu terytorialnego łącznie uzyskały nadwyżkę dochodów nad wydatkami<sup>562</sup>.

Rola samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego, który pełni funkcję gospodarza na swoim obszarze, jest kluczowa<sup>563</sup>. Struktury samorządowe są w stanie w najbardziej odpowiedni sposób ukierunkować rozwój lokalny na rozwiązywanie podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i zagwarantować prymat interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym<sup>564</sup>.

561 Zob. A. Krzemińska, *Budżet bieżący jako instrument gospodarki finansowej jednostek samorządu gminnego*, źródło: [https://wneiz.pl/nauka\\_wneiz/obrona\\_dr/krzeminska/krzeminska\\_streszczenie\\_dr.pdf](https://wneiz.pl/nauka_wneiz/obrona_dr/krzeminska/krzeminska_streszczenie_dr.pdf) [data dostępu: 4.01.2025].

562 Zob. K. Górka, M. Łuszczuk, A. Thier, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 518, s. 37.

563 Por. *Modern management methods for local and regional authorities and the role of training. Proceedings: 7th Seminar on the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities: Monte Verità, Ascona (Switzerland), 28–29 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg 1995.

564 Zob. A. Katola, *Oddziaływanie samorządu lokalnego...*, dz. cyt., s. 52; por. J. Parzysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 213–228.

Zadaniami użyteczności publicznej, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera definicję gospodarki komunalnej, która wywołuje wątpliwości natury interpretacyjnej co do faktycznej konstrukcji prawnej zadań użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 wspomnianej ustawy gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Użyte sformułowanie wskazuje bądź na zbyteczną tautologię, bądź też na rodzące znacznie poważniejsze konsekwencje uszczegółowienie definicji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym. Przyjęcie drugiego z opisanych wyżej stanowisk oznaczałoby uznanie, że wśród zadań o charakterze użyteczności publicznej występują również i takie, których celem nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ponadto fakt, że ustawa o gospodarce komunalnej weszła w życie później niż ustawa o samorządzie gminnym powoduje utrudnienia. W tej sytuacji niewystarczająca okazuje się zarówno wykładnia językowo-logiczna, jak również reguła *lex posterior derogat legi priori*. Zadowalające efekty przynosi dopiero sięgnięcie do wykładni celowościowej, która nakazuje przyjęcie, że ustawodawca nie zamierzał wprowadzać dwóch, niezależnych definicji zadań użyteczności publicznej, a co za tym idzie, definicja ujęta w ustawie o gospodarce komunalnej ma charakter nadmiernej tautologii<sup>565</sup>.

Decentralizacja wiąże się z przekazaniem (delegowaniem) zadań publicznych do realizacji przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, ale też przyznaniem samorządom praw do samodzielnego decydowania o szczegółowym zakresie i sposobach realizacji zadań publicznych. Pociąga to za sobą konieczność stworzenia JST możliwości pozyskania odpowiednich środków finansowych do realizacji powierzonych

---

565 Zob. A. Wolska, prawo.pl, 29.09.2014, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę z wieloma ograniczeniami*, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/prowadzenie-dzialalnosci-gospodarczej-przez-gmine-z-wieloma,96011.html> [data dostępu: 4.01.2025].

im zadań oraz wyposażenia samorządów w mienie komunalne poprzez przekazanie im własności określonych składników majątku. Istotne jest przy tym, aby stworzyć maksymalnie obiektywny, stabilny (trwały) i niezależny od zmienności układu politycznego mechanizm alokacji środków publicznych do jednostek samorządu terytorialnego. Kwestia ta stanowi fundament prawdziwie niezależnego, samodzielnego ekonomicznie i finansowo samorządu terytorialnego<sup>566</sup>.

Rozwój lokalny jest zatem niezbywalnym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu, społeczności lokalnej. Dzięki niemu i przy wykorzystaniu lokalnych zasobów oraz czynników rozwoju mogą być realizowane interesy indywidualne i ogólnospołeczne. Stanowi to potwierdzenie, że proces powinien być programowany, sterowany, wdrażany i modyfikowany przez struktury samorządowe, współpracujące z nimi instytucje właściwego szczebla oraz reprezentantów społeczeństwa lokalnego.

Narzędzia ekonomii i przedsiębiorczości społecznej mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i do zwiększenia jego efektywności działania i wypełniania ustawowych zadań. Taka teza oparta jest przede wszystkim na głównych funkcjach sektora ekonomii społecznej, do których w szczególności można zaliczyć:

- integrację społeczną i zawodową;
- tworzenie miejsc pracy;
- włączenie społeczne osób zagrożonych wykluczeniem;
- dostarczanie usług społecznych, w tym specyficznych usług niszowych;
- tworzenie międzysektorowych wspólnot lokalnych;
- wzmacnianie kapitału społecznego<sup>567</sup>.

Przy uwzględnieniu potencjału ekonomii i przedsiębiorczości społecznej (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym) jednostki z tego sektora – zidentyfikowane w aktywnej polityce społecznej państwa oraz efektywnie zarządzane – powinny być kluczowym ogniwem gospodarki samorządowej w dążeniu do poprawy jakości życia społeczności lokalnej i spójnego rozwoju lokalnego terytorium. Przedsiębiorstwa i organizacje

566 R. Kata i in., *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 47.

567 Zob. E. Florczak, K. Skrobisz, *Samorząd gminny...*, dz. cyt., s. 68.

społeczne ze swojej natury budują system społeczno-gospodarczy, a zatem świadome i aktywne włączenie ich w politykę gminnych jednostek samorządowych będzie stanowić ważny krok w postępie upodmiotowienia człowieka w gospodarce, rozbudzenia współodpowiedzialności różnych sektorów za rozwój lokalny, zwiększenia skuteczności realizowanych zadań przez samorząd zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego<sup>568</sup>.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego, mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki, albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej<sup>569</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy uważa, że regiony mają obowiązek przewidywania globalnych przemian gospodarczych i radzenia sobie z nimi poprzez dobre zarządzanie<sup>570</sup>. Muszą też opracowywać wspólne strategie, które będą stanowić gwarancję konkurencyjności oraz wypromują ich do rangi silnego partnera, co z kolei będzie oddziaływało na rozwój lokalny. Kongres służy w tym obszarze pomocą, odgrywając rolę forum, na którym lokalni i regionalni przedstawiciele mogą omawiać wspólne problemy i dzielić się doświadczeniami.

Rola samorządu lokalnego w tym procesie wynika z odpowiedzialności za: całokształt spraw związanych z bieżącymi i przyszłymi potrzebami

568 Tamże, s. 71.

569 Zob. L. Zacharko, *Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminy w modelu europejskim* [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 30.

570 The Congress of Local and Regional Authorities, *Good Governance: a key factor for the sustainable economic development of regions*, Recommendation 265 (2009), Doc. CPR(16) 3 REP, 5 March 2009.

społeczności, przewidywanie kierunków rozwojowych, zapobieganie powstawaniu barier, budowanie systemu współpracy oraz realizację celów trójkąta gospodarki lokalnej, tj. ekologicznych<sup>571</sup>, ekonomicznych<sup>572</sup> i społeczno-kulturowych<sup>573</sup>.

Dla przykładu – przeprowadzona reforma samorządowa w Polsce sprawiła, że zgodnie z ustawą z 24 lipca 1998 r. podstawową formą organizacyjną samorządu terytorialnego, posiadającą gwarancje konstytucyjne, jest gmina i jako jednostka terytorialna powinna pełnić funkcję „aktywnego gospodarza terenu”, a poprzez swoje działania – pobudzać rozwój społeczno-gospodarczy<sup>574</sup>.

Zdaniem Ryszarda Broła gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, korzysta z dóbr i usług powstających na innych terenach i jednocześnie dostarcza swoje produkty na rzecz otoczenia oraz wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary. Z tego względu identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego gminy staje się szczególnie skomplikowana. W praktyce o rozwoju na tym poziomie zarządzania mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzają do kreowania nowych i poprawy

---

571 Cele ekologiczne: ochrona atmosfery ziemskiej (ograniczenie ocieplenia klimatu), nieszkodzenie przyrodzie: zachowanie różnorodności gatunkowej i krajobrazowej, zrównoważone wykorzystanie zasobów odnawialnych, zrównoważone wykorzystanie zasobów nieodnawialnych, zdrowe warunki życia (eliminowanie szkodliwych substancji, promieniowania i hałasu).

572 Cele ekonomiczne (finansowe, gospodarcze): stabilność gospodarki narodowej: zapewnienie samodzielnej egzystencji przy akceptowalnej jakości pracy, zaspokojenie podstawowych potrzeb przez zrównoważone produkty (żywność, mieszkania, odzież, energia), stosowne ceny, stabilność cen oraz przeciwdziałanie koncentracji i władzy ekonomicznej, internalizacja kosztów zewnętrznych, pozagospodarcza równowaga i współpraca na rzecz rozwoju przy jak najmniejszym imporcie surowców, wydolny budżet państwowy przy wystarczających standardach zaopatrzenia społeczeństwa w dobra merytoryczne i kolektywne oraz właściwy podział dochodów.

573 Cele społeczno-kulturowe: demokracja uczestnicząca i praworządność we wszystkich dziedzinach życia, wyeliminowanie ubóstwa, bezpieczeństwo społeczne, opanowanie problemów demograficznych, równość szans, integracja (na przykład płci, imigrantów), bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rozwiązywanie konfliktów bez przemocy, ochrona zdrowia i jakości życia człowieka.

574 Zob. U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska, *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 22–23.

istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego<sup>575</sup>.

W celu realizowania zadań publicznych i prowadzenia działalności gospodarczej gminy wyposażono w mienie komunalne. Nałożono na nie także obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej. Istnieje pogląd, iż podstawowym i niezaprzeczalnym efektem reformy samorządowej z 1990 r. było przemodelowanie stosunku administracji do pieniędzy podatnika. Na poziomie lokalnym pieniądz publiczny jest z pewnością szanowany, wydawany na sprawy najważniejsze, najpotrzebniejsze, zgodne z celami strategicznymi gminy. W pierwszym pięcioleciu działania reformy, przy ograniczonych dochodach gmin, dokonała się istna rewolucja w infrastrukturze komunalnej: zbudowano kilometry sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, kabli telefonicznych, sieci gazowej, chodników, dróg czy oświetlenia<sup>576</sup>.

Zadania gminy obejmują wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do jej obowiązków należą zarówno zadania własne, jak i zlecone z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości powiatu lub województwa. Gmina ma do wyboru dwie formy ich realizacji: poprzez utworzenie jednostki organizacyjnej albo przez zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym. Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy. W drugim przypadku zadania gminy będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury. Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form i pozostawia decyzję gminie. Gmina przy wyborze uwzględnia różnego rodzaju czynniki: stan rynku gospodarczego, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp.<sup>577</sup>

Najważniejsze, co gmina może zrobić dla rozwoju przedsiębiorczości, to właściwie zorganizować własną działalność i w taki sposób wykonywać zadania, aby stwarzać korzystne warunki rozwoju przedsiębiorczości

575 J. Brol, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadku*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1998, s. 9–10.

576 Zob. H. Rozpondek, *Samorząd terytorialny a gospodarka rynkowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2013, z. 7, s. 308.

577 Zob. B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXIV, 2015, s. 69.

i gospodarki lokalnej. Tak pojęta rola gminy sprowadza się do konsekwentnego myślenia strategicznego opartego na solidnej wiedzy i wszechstronnej analizie stanu gminy, ograniczania działalności gospodarczej komunalnych jednostek organizacyjnych, wyzbywania się komunalnych monopolii, kreowania konkurencji na rynku, stwarzania warunków do rozwoju inwestycji za pomocą wszelkich dostępnych gminie instrumentów (od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poczynając, a na inwestycjach gminnych kończąc), przystosowania szkół gminnych do potrzeb lokalnego rynku pracy i wyzwań przyszłości, zlecania i przekazywania niezależnym od gminy firmom lub organizacjom zadań, które nie muszą być wykonywane bezpośrednio przez organy i jednostki gminy itp. Tylko wówczas, gdy polityka gminy w zakresie realizacji jej własnych zadań nie tworzy barier utrudniających rozwój, sensowne jest stosowanie dodatkowych środków wspierających przedsiębiorczość i gospodarkę lokalną, takich jak specjalne programy dla bezrobotnych, pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, fundusze gwarancyjne, inkubatory przedsiębiorczości i inne. Zrozumienie tego, że rozwój przedsiębiorczości, pojmowanej zarówno w kategoriach społecznych (tj. ludzkiej aktywności), jak i gospodarczych, jest niezbędnym warunkiem ogólnego rozwoju przynoszącego poprawę bytu lokalnej społeczności i nadrzędnym celem działania władz lokalnych, może się stać przełomem w metodach działania wielu gmin i przyczynić się do nawiązania i poprawy stosunków pomiędzy przedstawicielami lokalnego samorządu a przedstawicielami różnych środowisk lokalnych<sup>578</sup>.

W świetle przeprowadzonych badań dostrzeżono jednak dysproporcje w skali rozwijanych interakcji z podmiotami sektora społecznego i gospodarczego na niekorzyść interakcji z przedstawicielami sektora gospodarczego. Ujawniono relatywnie mniejsze znaczenie czynników zwiększania lokalnej innowacyjności, zakorzenionych w gospodarczym wymiarze procesów rozwojowych badanych układów lokalnych. Lokalne Grupy Działania stanowią ważny podmiot oddziałujący na proces rozwoju i innowacyjności głównie w wymiarze społecznym. Przedstawiciele badanych władz samorządowych nie postrzegają relacji lokalnych jako

---

578 Zob. E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 3.

szczególnie istotnych czynników innowacyjności lokalnej. Ponadto pojawiła się potrzeba zwiększenia skali aktywności przedstawicieli władz samorządowych w ramach rozwijania relacji z przedstawicielami sektora gospodarczego. Przede wszystkim poszukiwać należy możliwości wynikających z budowania lokalnych partnerstw, ukierunkowanych na realizację proinnowacyjnych, wielopodmiotowych projektów, które uzyskają większą zdolność do oddziaływania na lokalne procesy rozwoju<sup>579</sup>.

Strategia rozwoju gminy jest istotnym instrumentem zarządzania, obejmującym pewien okres i stanowiącym kompleksową koncepcję rozwoju, w której określa się cele, sposoby ich osiągnięcia oraz podstawy do sprawdzania postępów w realizacji założonych celów, i która z założenia ma służyć optymalizacji i spójności czynności dokonywanych przez organy gminy, we wszystkich obszarach relewantnych dla rozwoju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym także na potrzeby pozyskiwania funduszy europejskich<sup>580</sup>.

Strategia rozwoju gminy jest aktem planistycznym<sup>581</sup>, stanowiącym wyraz określonych wartości, które z jednej strony odnoszą się do celów i działań o charakterze strategicznym w ramach interesu publicznego, a z drugiej – dotyczą sfery jednostki, której interes indywidualny podlega ocenie<sup>582</sup>.

Warto zauważyć, iż w okresie poprzedzającym wejście w życie przepisów regulujących strategię rozwoju gminy (art. 10e–10g) – które zostały

579 Zob. M. Zwolińska-Ligaj, *Samorząd gminy jako kreator lokalnych relacji – kontekst lokalnej innowacyjności*, „Economic and Regional Studies” 2019, t. 12, nr 4, s. 387.

580 Por. M. Augustyniak, *Metropolia krakowska – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 3, s. 62–74.

581 Jak podkreślono w doktrynie prawa „Akty planistyczne stanowią swoiste źródła prawa – nie ma możliwości jednoznacznego określenia ich charakteru prawnego. Nie tylko przybierają różne formy, są różnie nazywane (plany, strategie, programy, studia itp.), ale też skierowane do różnych adresatów. Możemy zatem w polskim porządku normatywnym wskazać akty planistyczne stanowiące akty prawa miejscowego (a w związku z tym źródła prawa powszechnie obowiązującego w konstytucyjnym rozumieniu), skierowane do szerokiego grona odbiorców, także spoza administracji publicznej, akty kierownictwa wewnętrznego, obowiązujące w obrębie danej struktury, a nawet akty skierowane do adresata indywidualnego”. K. Pilarz, *Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków* [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

582 Zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 22–37.

dodane do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>583</sup> przez art. 2 Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw<sup>584</sup> – strategia rozwoju gminy była opracowywana przez część gminy, mimo braku ustawowych podstaw regulujących tę materię<sup>585</sup>, stąd też odmienna była forma i materia dokumentów.

Obecnie strategia rozwoju gminy, mająca podstawy prawne zawarte w akcie normatywnym rangi ustawowej, jest jednym z elementów (zintegrowanych strategii – krajowej, wojewódzkiej i lokalnej) w zakresie systemu zarządzania rozwojem Polski, którego istotą jest kierowanie dynamicznie zmieniającymi się układami przestrzennymi oraz wykorzystanie koordynacyjnej roli strategii w procesach rozwojowych kraju, regionów i gmin. Podkreślić należy, że strategia rozwoju gminy stanowi elastyczny instrument, który w zależności od potrzeb danej gminy może zostać przygotowany, jednakże ustawa nie formułuje takiego obowiązku. Na poziomie lokalnym zostały wprowadzone strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalnego, jako dokumenty nieobligatoryjne, łączące sferę społeczno-gospodarczą i przestrzenną.

Regulacje ustawowe, dotyczące strategii rozwoju gminy, stanowią realizację pierwszego etapu reformy, której celem jest integracja wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na różnych poziomach administracji, w tym również samorządowej. Strategia rozwoju gminy jest podstawowym i najważniejszym dokumentem samorządu gminnego, zawierającym wytyczne dla dokumentów wdrożeniowych i planowania przestrzennego. Podstawowym zadaniem strategii jest diagnoza najważniejszych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych oraz potencjału gminy, jak również opisywanie zintegrowanego podejścia i określenie celów

583 Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 poz. 446).

584 Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).

585 Zob. załącznik nr 1 do Uchwały nr LXVIII/1073/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 3 lutego 2010 r.; uchwała Rady Miasta Skarżyska Kamiennej z dnia 28 czerwca 2006 r. nr XXXVIII/46/2006 w sprawie uchwalenia zaktualizowanej „Strategii rozwoju Miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2007-2020”; załącznik nr 1 do uchwały nr LII/539/10 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 października 2010 r.

działań polityki społeczno-ekonomicznej, prowadzonej w przestrzeni gminy w perspektywie najbliższych lat<sup>586</sup>.

Należy wskazać, iż w obecnym stanie prawnym nie ma obowiązku opracowywania strategii rozwoju gminy. W doktrynie prawa trafnie zwrócono uwagę na słuszność tego rozwiązania, bowiem stwarza możliwość swobodnej oceny zasadniczości opracowywania przez daną jednostkę strategii rozwoju, co dotyczy w szczególności małych gmin, dla których koszty opracowywania takiego dokumentu byłyby niewspółmierne z korzyściami z niego wynikającymi<sup>587</sup>.

Polski samorząd jest silny, bo jego fundament został dobrze ukształtowany w toku reform ustrojowych lat 1990–1998<sup>588</sup>. Brakuje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytania dotyczące stopnia decentralizacji, roli samorządu czy sposobu, w jaki społeczeństwo ma uczestniczyć w sprawowaniu władzy. Z tego względu należy dokończyć dotychczasowe reformy m.in. poprzez definitywne określenie zasad przepływu środków finansowych w zgodzie z rozdziałem zadań publicznych pomiędzy różne szczeble i segmenty zarządzania. Prawdziwa decentralizacja państwa nastąpi dopiero wtedy, gdy samorządy przestaną być klientami władzy centralnej, a staną się jej partnerami. Ponadto koniecznie musi nastąpić konsolidacja zarządzania w samorządzie lokalnym. Dzięki temu wzmocni się rola samorządu powiatowego w kształtowaniu i realizacji polityki regionalnej, a w konsekwencji, po okresie skupienia na inwestycjach różnego rodzaju, nastąpi zwrot w kierunku coraz szerszego uwzględniania mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego.

Przed samorządem powiatowym w Polsce rysują się dwie perspektywy: konsolidacja społeczności gminnych jako najmniejszych, lecz najsilniejszych struktur terytorialnych, a w konsekwencji powstaje „słaby powiat”, lub też budowanie społeczności zbiorowości powiatowych, opartych na tradycji i aktywnej partycypacji społecznej, integrującej działania gmin.

586 *Strategia rozwoju krok po kroku – poradnik dla gmin*, źródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-krok-po-kroku--podrecznik-dla-gmin?utm> [dostęp: 31.08.2025]; Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk nr 64.

587 *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021, s. 262.

588 Zob. A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny: zadania, gospodarka, rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu, Chrzanów 2001, s. 23.

Obecnie dominuje raczej pierwszy wariant, choć istnieją możliwości i realne szanse na przejście do zintegrowanych społeczności powiatowych<sup>589</sup>.

Zasada fakultatywności opracowania strategii rozwoju gminy straci aktualność z dniem 1 stycznia 2026 r. w wyniku wejścia w życie art. 6 pkt. 1 lit. a Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>590</sup>, zmieniającego art. 10e u.s.g.; przepis nakłada na gminę obowiązek opracowania strategii rozwoju gminy, ale tylko wtedy, gdy obszar podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego<sup>591</sup>. Zasada obligatoryjności opracowywania strategii rozwoju gminy polega nie tylko na wprowadzeniu obowiązku sporządzania aktu planistycznego, lecz również uwzględnieniu w jego treści „postanowień uszczegóławiających zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej przedstawia długookresową, strategiczną wizję rozwoju przestrzennego gminy, wynikającą z uwarunkowań związanych z jej położeniem, trendami rozwojowymi (zarówno globalnymi, na przykład demograficznymi, klimatycznymi czy technologicznymi, jak i specyficznymi dla gminy) oraz kierunki zmian przestrzennych planowanych w związku z realizacją strategii”<sup>592</sup>.

W strategii rozwoju gminy ustalony zostanie model postępu oraz przybliżone rozmieszczenie niezbędnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w koordynacji z rozmieszczeniem inwestycji ponadlokalnych. W akcie tym gmina, w ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, może ustalić model rozwoju, w tym zasady ochrony przyrody i środowiska. Fakultatywnie politykę przestrzenną gmin będzie mogła także określać strategią rozwoju ponadlokalnego<sup>593</sup>.

589 Zob. J. Bubiło, *Powiatowy samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawnym*, „Barometr Regionalny” 2009, nr 1, s. 25.

590 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), zwana ustawą zmieniającą.

591 Zob. art. 6 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej.

592 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk nr 3097.

593 Tamże.

Sama strategia rozwoju gminy zawiera ważne elementy, kluczowe dla rozwoju gospodarczego. Formułuje się bowiem w niej wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ponadto występują w niej: 1) elementy planistyczne w postaci celów strategicznych rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym; 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych; 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia. Ponadto prezentowany jest model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni. Ważne są także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące: 1) zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu; 2) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 3) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej; 4) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego<sup>594</sup>.

Strategia rozwoju gminy jest aktem spójnym z pozostałymi aktami o charakterze strategicznym, opracowywanymi na innych stopniach wielopoziomowej polityki planistycznej, czyli ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą daną gminę. Pierwszy z tych aktów – obligatoryjny – ma formę tekstową oraz graficzną i uwzględnia w szczególności następujące cele: 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także podtrzymywanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; 2) pobudzanie aktywności gospodarczej; 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Strategia rozwoju województwa jest spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego. Natomiast harmonizacja z drugim aktem, fakultatywnym,

594 Zob. art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

wymagana jest jedynie w przypadku, w którym gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, opracowały strategię rozwoju ponadlokalnego, będącą wspólną strategią rozwoju gmin w zakresie ich terytorium<sup>595</sup>.

Strategia rozwoju gminy jest nie tylko dokumentem formalnym, przyjętym w drodze uchwały rady gminy, ale przede wszystkim narzędziem, które może przyczynić się do pozytywnych zmian w lokalnej społeczności, gdyż stanowi wyraz zawartej w EKSL zasady samorządności. Statuuje również istotną rolę władz lokalnych i mieszkańców w kształtowaniu polityki na poziomie gmin, ponieważ procedura jej opracowywania obejmuje dialog z lokalną społecznością, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi interesariuszami w celu wypracowania celów i optymalnych kierunków działania dla rozwoju gminy w obszarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Przepis art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że istnieją zwłaszcza dwie formy organizacyjno-prawne prowadzenia gospodarki komunalnej: samorządowy zakład budżetowy oraz spółki handlowe. W tym kontekście należy także wspomnieć, że art. 22 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi o możliwości likwidacji wspomnianego wyżej zakładu celem powołania szczególnego podmiotu, którym może być spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>596</sup>.

Samorząd terytorialny jako całość poprzez realizację zadań własnych i zleconych, na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową, ma zaspokajać potrzeby mieszkańców, a umiejętność planowania strategicznego przez władze lokalne może przynieść wiele korzyści.

Lokalną politykę gospodarczą należy prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, a także przyjętymi w danej gminie kryteriami, które stanowią miarę oceny istotności danych działań stymulujących. Pozwala to na dokonanie wyboru, pośród całego agregatu narzędzi stymulowania rozwoju, takiej grupy, której działanie będzie najbardziej zbieżne z wyznaczonymi priorytetami. Zgodnie z obowiązującym

595 Por. *Strategia Rozwoju Ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, źródło: [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/107356/Strategia\\_rozwoju\\_ponadlokalnego.pdf?utm](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/107356/Strategia_rozwoju_ponadlokalnego.pdf?utm) [data dostępu: 27.05.2024].

596 Zob. M. Woroniecki, *Znaczenie gospodarki komunalnej i prawne aspekty jej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2014, t. 10, s. 295.

prawem<sup>597</sup> i w związku z rozwojem lokalnym samorządy lokalne są zobowiązane do<sup>598</sup>:

- podejmowania w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego inicjatyw i zadań rozwoju lokalnego;
- stymulowania rozwoju lokalnego poprzez stosowanie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień w odniesieniu do podmiotów gospodarczych zaangażowanych w proces rozwoju lokalnego;
- podejmowania działań promocyjnych, udostępniania lokalnych zasobów, stosowania ulg, zachęt itp.;
- identyfikacji lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określać kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju lokalnego;
- przyciągania inwestorów oraz pozyskiwania środków, które mogą służyć rozwojowi lokalnemu;
- tworzenia własnych funduszy stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego;
- utworzenia struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona będzie kompleksowa obsługa podmiotów rozwoju lokalnego,
- tworzenia przedsiębiorstw lokalnych,
- utworzenia lokalnego systemu kształcenia, doksztalcania i przekwalifikowania.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wielokrotnie w swych działaniach dawał wyraz temu, iż strategia rozwoju lokalnego stanowi specyficzny program rozwojowy<sup>599</sup>. Można tu nawiązać do poglądu występującego w literaturze, iż tym, co ją odróżnia od innych strategii rozwoju gospodarczego, jest lokalny punkt widzenia, tj. odniesienie jej założeń do skali małej jednostki terytorialnego podziału kraju, będącej i lokalnym, terytorialnym systemem społecznym, i lokalnym

597 Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku..., dz. cyt.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

598 Zob. K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001, s. 66; por. A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1, s. 79–89.

599 Zob. F. Thedieck, *Foundation of Administrative Culture in Europe*, Nomos, Baden-Baden 2007, s. 12–18.

środowiskiem życia miejscowej ludności. Specyficzną jej cechą jest także to, że za podstawę określania kierunków rozwoju gminy przyjmowane są, z jednej strony, miejscowe zasoby rozwojowe, a z drugiej – potrzeby społeczności lokalnej (tzw. rozwój endogeniczny)<sup>600</sup>.

Gospodarka komunalna bez wątpienia jest istotną sferą działania samorządu terytorialnego. Ponadto stanowi główną misję samorządu, obejmującą trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym: 1) sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych; 2) interwencję na lokalnym rynku gospodarczym ze względów gospodarczych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy; 3) działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego<sup>601</sup>.

Zgodnie z art. 1 u.g.k. gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jest ona realizowana w ramach administracji zarządczej, w sferze dominium, z subsydiarnym zastosowaniem instrumentów władczych<sup>602</sup>.

Miejskie polityki czasowe – koordynujące czas pracy, świadczenia usług publicznych i prywatnych oraz miejskich rozkładów jazdy z potrzebami ludzi, jednostek, rodzin i społeczności – wydają się zyskiwać na popularności w całej Europie. Wynikają one z nowych doświadczeń związanych z kompresją czasu w codziennej pracy, czasie wolnym i życiu rodzinnym obywateli, a w szczególności kobiet. Koncentrują się na różnych obszarach polityki lokalnej – takich jak transport, szkoła, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, bezpieczeństwo, usługi, planowanie urbanistyczne, równowaga między życiem zawodowym

600 Zob. J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3, s. 31.

601 Zob. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 7.

602 Zob. M. Mulawa, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, źródło: <https://journals.umcs.pl/szn/article/viewFile/1405/1117?utm> [data dostępu: 4.01.2025].

a prywatnym itp. – i mają tendencję do restrukturyzacji tych obszarów w sposób humanitarny i uwzględniający czas. Lokalne polityki czasowe są z konieczności politykami partycypacyjnymi, obejmującymi interesariuszy jako podmioty zmian. Od początku lat 90. ten nowy typ polityki rozprzestrzenił się w Europie Zachodniej – od Włoch (*tempi della città*) po Niemcy, Francję, Hiszpanię, Irlandię i Finlandię. 28 października 2010 r., Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przyjął zalecenie – Rec 295 (2010) – i uchwałę – Res 313 (2010) – skierowane do 47 państw członkowskich Rady Europy, które opowiadają się za polityką czasu lokalnego<sup>603</sup>. Obecnie polityka czasowa zyskuje coraz większy wpływ także w Europie Środkowej i Wschodniej.

Istotnym obszarem strategii rozwoju, promowanym przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, był rozwój turystyki kulturalnej jako ważnego czynnika rozwoju gospodarczego<sup>604</sup>.

Samorządy w celu stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego dysponują różnymi narzędziami, za pomocą których mogą osiągnąć wyznaczone cele. Zastosowanie odpowiedniego zestawu instrumentów jest jednak zależne od szybkości ich działania, zakresu spodziewanych efektów, łatwości w stosowaniu. W związku z tym specyfika użytych narzędzi może być bardzo różnorodna<sup>605</sup>.

### 3.3.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego

Rozwój lokalny powinien bazować na waloryzacji zasobów miejscowych, w demokratycznym procesie i w oparciu o działania partnerskie. Zrównoważony rozwój zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi oraz zachowuje, chroni i przywraca zdrowie oraz integralność ekosystemu Ziemi, bez zagrożenia możliwości zaspokojenia przyszłych pokoleń i bez przekraczania długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi<sup>606</sup>.

603 Zob. U. Mückenberger, *Local time policies in Europe*, „Time & Society” 2011, Vol. 20, No. 2, s. 241.

604 Zob. *Promotion of cultural tourism as a factor of development of the regions*, Council of Europe, Strasbourg 2005, s. 12.

605 Zob. A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 79–109.

606 Za: M. Adamowicz, A. Smarżewska, *Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2009, nr 1, źródło: [https://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM\\_2009\\_n50\\_s251.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM_2009_n50_s251.pdf?utm_source=chatgpt.com) [data dostępu 10.09.2025].

Dotyczy to zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i obszarów wiejskich<sup>607</sup>. Szczególne znaczenie ma tu ochrona obszarów przyrodniczo cennych<sup>608</sup>. Uwarunkowania realizacji przez samorząd terytorialny celów zrównoważonego rozwoju gospodarczego są przedmiotem licznych badań i analiz naukowych<sup>609</sup>.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju po raz pierwszy pojawiło się na konferencji ONZ „Mamy tylko jedną Ziemię” w Sztokholmie 5–14 czerwca 1972 r., ale mimo że wybrzmiało w przestrzeni publicznej, nie zostało wtedy jeszcze precyzyjnie zdefiniowane<sup>610</sup>. Dopiero w II połowie XX w. Światowa Komisja do spraw Środowiska i Rozwoju, pod przewodnictwem G. Brundtlanda, zdefiniowała termin „zrównoważony rozwój”. Autorzy raportu stwierdzili w nim, że „zrównoważony rozwój to taki, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania możliwości przyszłych pokoleń zaspokojenia ich potrzeb”<sup>611</sup>. Już wówczas zaobserwowano, iż niekontrolowany konsumpcjonizm wraz z postępującym rozwojem gospodarczym może doprowadzić do nieodwracalnych zmian w przestrzeni, w jakiej żyjemy. Zaczęto zastanawiać się, jak należy kształtować politykę rozwoju, aby ograniczyć negatywne skutki związane z nieracjonalnym gospodarowaniem. Rozwiązaniem miało być podejmowanie takich działań politycznych, które będą integrować wyzwania gospodarcze i społeczne przy zachowaniu równowagi przyrodniczej i trwałości

- 
- 607 Zob. J. Jaskiernia, *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015, s. 194.
- 608 Zob. A. Zielińska, *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 91.
- 609 Por. *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego w świetle indyktorów aktywności rozwojowej*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2017; *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego oraz przyczyny spowolnienia realizacji celów strategicznych*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021; *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gmin oraz regionów i podregionów i regionów w Polsce*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021; *Zrównoważony rozwój wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Sobczak, M. Staniszewski, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021.
- 610 Zob. S. Kozłowski, *Konferencja „Środowisko i Rozwój” w Brazylii w roku 1992*, „Kosmos” 1993, t. 42, nr 1, s. 15–17.
- 611 Zob. *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991, s. 67.

podstawowych procesów przyrodniczych<sup>612</sup>. Zainteresowanie to zostało podtrzymane za sprawą konferencji „Środowisko i Rozwój” (UNCED), zorganizowanej przez Komisję ONZ ds. Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 r. Przyjęto wówczas Agendę 21 z programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, odwołującym się do trzech jego wymiarów stworzonych przez płaszczyzny społeczną, gospodarczą i środowiskową. W Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju sformułowano 27 zasad zrównoważonego rozwoju, których podstawowym przesłaniem był brak możliwości traktowania ochrony środowiska i gospodarki jako dziedzin ze sobą niepowiązanych<sup>613</sup>. Z kolei jednoznaczne wskazanie na zrównoważony rozwój jako kierunek dalszego rozwoju świata miało miejsce na Szczycie Ziemi w czerwcu 2012 r. w Rio de Janeiro<sup>614</sup>.

Termin „zrównoważony rozwój” pochodzi z angielskiego *sustainable development*, co jest zwykle tłumaczone jako rozwój trwający, ciągły, samonapędzający lub też jako zrównoważony rozwój – ekorozwój. Początkowo pojęcie to było stosowane do siedlisk leśnych, w których chodziło o zabezpieczenie lasów przed nadmierną eksploatacją (wycinką), co miało prowadzić do utrzymania względnie stałego zalesienia obszarów. Koncepcja *sustainable development* została przeniesiona również do rolnictwa, w wyniku czego zaczęto stymulować powstawanie tzw. gospodarstw ekologiczno-organiczných. Odstąpiono w nich od stosowania nawozów mineralnych oraz środków ochrony roślin na rzecz naturalnych nawozów oraz powrócono do gospodarki płodozmiennej, która w naturalny sposób zapobiega koncentracji zachwaszczenia, chorób i szkodników. Z czasem koncepcja zrównoważonego rozwoju była przenoszona na inne sektory gospodarki (przemysł wydobywczy i przetwórczy, usługi itp.)<sup>615</sup>.

612 Zob. M. Świąder, *Zrównoważony rozwój regionalny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3656, Prawo, CCCXVIII, Wrocław 2015, s. 131.

613 Zob. M. Woźniak, *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce (aspekty prawne)*, „Ekonomia i Prawo” 2011, nr 7, s. 130.

614 Zob. A. Tylman, *Zrównoważony rozwój globalny w rozwoju państw i jednostek samorządu terytorialnego – stare problemy i nowe perspektywy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H. Oeconomia, 2012, t. 46, nr 3, s. 31.

615 Zob. M. Riaboi, E. Sobczak, *Sustainable socio-economic regional development in Poland* [w:] *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy województw oraz miast i gmin wiejskich*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2022, s. 25 i nast.

W opinii Marii Kenig-Witkowskiej tłumaczenie sustainable development jako „zrównoważony rozwój” nie tylko jest niefortunne, ale wręcz źle oddaje istotę zagadnienia. Autorka oddziela określenie sustainable development od rozwoju zrównoważonego, rozwoju trwałego czy ekorozwoju<sup>616</sup>. Magdalena Sitek wskazuje natomiast na wymienialność tych pojęć<sup>617</sup>. Rozstrzygnięcie przynoszą uregulowania ustawy zasadniczej, gdzie ustrojodawca wprowadził określenie „rozwój zrównoważony”. W rezultacie pozostałe tłumaczenia terminu „sustainable development” stały się na gruncie obowiązującego prawa i jego wykładni nieaktualne. Oczywiście uregulowanie konstytucyjne nie wyeliminowało z nauki substytutów określenia „rozwój zrównoważony”, tak jak nie spowodowało, że przestano utożsamiać ten termin z jego anglojęzycznym odpowiednikiem. Niemniej jednak na gruncie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych posługiwanie się zamiennie terminami sustainable development, ekorozwój, rozwój samopodtrzymujący się czy rozwój trwały sprowadza się obecnie do dyskusji prowadzonej w dyscyplinach naukowych innych aniżeli prawo<sup>618</sup>.

Zrównoważony rozwój staje się coraz istotniejszy dla społeczeństwa, przedsiębiorstw, ale także dla banków. Udzielanie finansowań – czy to ze środków publicznych, czy prywatnych – podlega ocenie czynników środowiskowych, społecznych i zarządczych w obszarze zrównoważonego rozwoju. Takie analizy mogą bazować na ocenie zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, tzw. DNSH (*do no significant harm*), ale także na innych, przyjętych przez instytucje podejściach. Wszystkie te działania łączy coraz powszechniej stosowany skrót ESG, pod którym kryją się zagadnienia dotyczące środowiska (E – *environmental*), społeczeństwa (S – *social*) oraz ładu korporacyjnego (G – *governance*). Dla banków wymienione płaszczyzny zaczynają być istotnym elementem oceny możliwości udzielenia finansowania. Każda z nich wskazuje też szereg parametrów określających, czy dana inwestycja jest związana z wysokim, średnim czy niskim ryzykiem ESG. Czynnik środowiskowy

616 Zob. M.M. Kenig-Witkowska. *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*. „Państwo i Prawo” 1988, z. 8, s. 45 i nast.

617 Zob. M. Sitek, „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, „Państwo i Prawo” 1999, z. 2, s. 82–83.

618 Zob. T. Skica, *Wpływ polityki gmin...*, dz. cyt., s. 41.

pozwała ocenić m.in. adaptację podmiotu do zmian klimatu, jego wpływ na zasoby wodne, zanieczyszczenia czy bioróżnorodność. W obszarze społecznym pod uwagę bierze się na przykład sprawy związane z wykluczeniem i marginalizacją różnych grup społecznych, a także przestrzeganie praw człowieka i praw pracowniczych<sup>619</sup>.

Pod pojęciem „zrównoważonego rozwoju” najczęściej rozumie się doktrynę polityczno–prawną, mającą na celu zabezpieczenie dobrobytu i pokoju społecznego obecnym i przyszłym pokoleniom, przy usuwaniu dysproporcji podziału dóbr, z uwzględnieniem sytuacji środowiskowej i dynamiki demograficznej. Współcześnie antropocentryczny, zrównoważony rozwój utożsamiany jest z szeregiem działań. W jego zakresie mieści się sprawiedliwość międzypokoleniowa, określana także jako wewnątrzpokoleniowa czy międzygeneracyjna<sup>620</sup>. Drugim jego nieodzownym elementem jest bezpieczeństwo: ekologiczne, żywnościowe, demograficzne, zdrowotne, socjalne czy energetyczne. Doktryna wspomina też o rozwoju, ale gospodarczy rozwój stanowi jedynie jeden z obszarów jego realizacji przy społecznym, czy kulturowym<sup>621</sup>. Tak rozumiana koncepcja stała się nadrzędnym, umocowanym prawnie, motywem długotrwałego rozwoju społeczeństw i gospodarek<sup>622</sup>.

Mianem rozwoju zrównoważonego określa się również dążenie do „spójnej realizacji celów społecznych, gospodarczych i ekologicznych, zgodnie z długofalowymi potrzebami miejscowej społeczności i możliwościami generowania wzrostu w sposób niezakłócony, w długim okresie”<sup>623</sup>.

Rozwój zrównoważony oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, postępu technicznego i zmiany

619 Zob. M. Sarycyn, *ESG i JST. Co łączy te skróty?*, 18.10.2023, źródło: <https://wspolnota.org.pl/news/esg-i-jst-co-laczy-te-skroty> [data dostępu: 6.01.2025].

620 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 30–31.

621 Zob. D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1996, s. 22 i nast.

622 Zob. T. Bajor-Fijałkowski, *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1910/1/BSP\\_14\\_2013\\_Bojar-Fijalkowski.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1910/1/BSP_14_2013_Bojar-Fijalkowski.pdf) [data dostępu: 6.01.2025].

623 B. Gajdzik, *Jakość przestrzeni lokalnej w koncepcji zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2009, nr 5, s. 15.

instytucjonalne pozostają w harmonii. Jest to także zapewnienie bieżącego i przyszłego zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji, co jest głównym celem rozwoju i zależy w szczególności od pełnego wykorzystania możliwości wzrostu gospodarki. Stabilizacja rozwoju wymaga wzrostu gospodarczego tam, gdzie podstawowe potrzeby jednostek nie są zaspokajane i które są w różny sposób ograniczane przez społeczeństwa; na przykład nadmierna eksploatacja zasobów ogranicza możliwość zaspokojenia potrzeb w przyszłości. Rozwój techniki może rozwiązywać pewne bieżące problemy, ale jednocześnie może rodzić inne, poważniejsze. Żle pojęty rozwój może spychać wielkie grupy ludzi na margines życia społecznego (tzw. wykluczenie)<sup>624</sup>.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest próbą połączenia ochrony środowiska z rozwojem społecznym i ekonomicznym, w sposób sprawiedliwy dla obecnych i przyszłych pokoleń, za pomocą racjonalnego wykorzystywania bogactwa Ziemi<sup>625</sup>. Zrównoważony rozwój lokalny to taki, który nie implikuje istotnych konfliktów społecznych i zapewnia harmonijny rozwój, najbardziej sprzyjający społeczeństwu danego terenu<sup>626</sup>. Takie ujęcie zrównoważonego rozwoju wymaga dla jego uzyskania tworzenia oraz implementowania rozwiązań, które łączą elementy społeczne, ekonomiczne oraz ekologiczne, a przy tym opierają się na dwóch komplementarnych zasadach. Pierwszą z nich jest optymalizacja, czyli umiejętne łączenie celów charakterystycznych dla każdej z wymienionych płaszczyzn, w tym także rozwiązywanie konfliktów narosłych wokół konkurencyjnych względem siebie celów. Drugą zaś jest kompatybilność, oznaczająca równowagę między celami oraz ich wzajemne przenikanie<sup>627</sup>.

W dziedzinach o szczególnym znaczeniu dla regionu (energetyka, przemysł, gospodarka wodna, gospodarka odpadami, transport) oraz w celu ochrony zasobów przyrodniczych terenów szczególnie cennych przyrodniczo niezwykle istotne jest, aby ocena oddziaływania na

624 Zob. S. Flejterski, I. Jaźwiński, R. Klóska, *Koncepcje szacowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 620, s. 78.

625 Zob. D. Pyć, *Prawo zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 41–42.

626 Zob. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres [w:] Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2022, s. 20.

627 Zob. P. Kobus, J. Zrobek, *Marketing terytorialny a wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 19, s. 433.

środowisko przedsięwzięć i dokumentów strategicznych była zgodna z najlepszymi praktykami w tym zakresie<sup>628</sup>. W działaniach praktycznych zrównoważony rozwój oznacza całościowe, systemowe ujmowanie zjawisk gospodarczych, społecznych i przyrodniczych, bilansowanie korzyści i strat w sferze gospodarki, społeczeństwa i środowiska oraz traktowanie środowiska jako organicznej, systemowej całości i dążenie do zachowania zdolności ekosystemów do trwałego rozwoju<sup>629</sup>.

Filozofia zrównoważonego rozwoju oparta jest na zasadach: 1) solidarności, zarówno w przestrzeni (na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym), jak i w czasie (tj. między obecnymi i przyszłymi pokoleniami); 2) ostrożności, tzn. wybory dokonywane dzisiaj nie mogą ograniczyć swobody innych uczestników życia społeczno-ekonomicznego; 3) współuczestnictwa, czyli zaangażowania wszystkich uczestników życia w danym regionie lub subregionie<sup>630</sup>. Rozwój zrównoważony oznacza bowiem trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez „kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym”<sup>631</sup>.

W procesie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju niezbędne jest poparcie społeczne, które przyczynia się do pozytywnego nastawiania wobec wprowadzanych zmian zarówno władzy, jak i lokalnej społeczności<sup>632</sup>. Obywatele nieakceptujący strategii nie będą jej realizować; mogą nawet w jej realizacji przeszkadzać. Z tych względów musi istnieć ścisły związek pomiędzy pracami twórców strategii a zbiorowością, której ta strategia dotyczy, przy czym dążenia wszystkich tych osób wpływać będą na jej kształt<sup>633</sup>.

628 Por. A. Denisowski, *Kierunek: rozwoju zrównoważony*, „Nowoczesne Rolnictwo. Nauka, Doradztwo, Praktyka” 1999, nr 11, s. 49.

629 Zob. P. Szewczyk, P. Bugła, M. Molenda, *Zrównoważony rozwój – Światowy Szczyt w Johannesburgu*, „Problemy Jakości” 2003, t. 35, nr 8, s. 33–35.

630 S. Flejterski, I. Jaźwiński, R. Klóska, *Koncepcje szacowania...*, dz. cyt., s. 79–80.

631 Zob. F. Piontek, B. Piontek, *Kategoria „rozwój” w alternatywnych koncepcjach jego urzeczywistniania [w:] Humanistyczne, ekonomiczne i ekologiczne aspekty kategorii „rozwój”*, red. F. Piontek, J. Czerny, Zeszyty Naukowe/ Komitet przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko”, 2005, nr 40, s. 38.

632 Zob. K. Kokoszka, *Czynniki determinujące zrównoważony rozwój terenów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. 13, nr 1, s. 183.

633 A. Katola, *Oddziaływanie samorządu lokalnego...*, dz. cyt. s. 59.

W Polsce pojęcie zrównoważonego rozwoju ujęte jest w Konstytucji RP (art. 5)<sup>634</sup>, co świadczy o jego zakorzenieniu w świadomości społecznej i kulturze prawnej, z której czerpał ustawodawca. W Konstytucji nie zawarto jednak definicji legalnej zrównoważonego rozwoju. W judykaturze<sup>635</sup> stwierdzono natomiast, że zasada ta zmusza do uwzględnienia integracji działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych<sup>636</sup>. Podkreślono także, że realizuje przede wszystkim funkcję dyrektywy wykładni, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. Wskazano też, że pełni rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. Zauważono przy tym, że w pierwszej kolejności do uwzględnienia tej zasady zobowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo, gdyż niekiedy stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju<sup>637</sup>.

Samorząd terytorialny został wyposażony w narzędzia prawne, umożliwiające skuteczną realizację zasady zrównoważonego rozwoju i kształtowanie na jej podstawie polityki lokalnej<sup>638</sup>. Do takich narzędzi zalicza się nadanie jednostkom samorządu terytorialnemu osobowości prawnej oraz sądowej ochrony samodzielności do realizacji zadań publicznych na podstawie zasady decentralizacji, przy jednoczesnym zapewnieniu samodzielności finansowej<sup>639</sup>. Zadaniami publicznymi gmin, których realizacja wymusza uwzględnienia wymagań zrównoważonego

634 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

635 Zob. J. Sobczak, *Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty...*, dz. cyt., s. 133.

636 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 87/2018, LEX nr 2478191.

637 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

638 Zob. A. Katoła, *Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 229, s. 94.

639 Zob. A. Oleńczuk-Paszal, *Samodzielność finansowa gminy a realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. 13, nr 1, s. 261.

rozwoju<sup>640</sup>, są przede wszystkim zadania własne, obejmujące sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, lokalnego transportu zbiorowego czy też gminnego budownictwa mieszkaniowego. W przypadku powiatu będą to zadania o znaczeniu ponadlokalnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody, transportu zbiorowego i dróg publicznych, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki nieruchomościami oraz gospodarki wodnej.

Samorząd województwa realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju poprzez uwzględnienie jej założeń przy określaniu strategii i polityki rozwoju województwa. W ustawie o samorządzie województwa literalnie wprowadza się wymóg prowadzenia przez ten samorząd polityki rozwoju województwa, na którą składają się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>641</sup>.

Istotą koncepcji zróżnicowanego rozwoju jest pogodzenie racji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Stąd prowadzenie zrównoważonego rozwoju określonych struktur przestrzennych sprowadza się do próby osiągnięcia trzech podstawowych celów: 1) ekonomicznych, które polegają na zaspokojeniu podstawowych potrzeb materialnych obywateli przy wykorzystaniu technologii nie niszczących środowiska; 2) społecznych i humanitarnych, które zakładają zabezpieczenie minimum socjalnego (ograniczanie ubóstwa), ochronę zdrowia, rozwój sfery duchowej człowieka (na przykład kultura), bezpieczeństwo i edukację, rekreację i sport; 3) ekologicznych (środowiskowych), polegających na powstrzymaniu degradacji środowiska, a nawet na jego odnowieniu oraz eliminację potencjalnych i faktycznych zagrożeń<sup>642</sup>.

Priorytetem zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego powinno być podniesienie jakości życia jej mieszkańców, przede wszystkim poprzez zapewnienie godziwych standardów zamieszkania,

---

640 Zob. A. Sekuła, *Zrównoważony rozwój w świetle kompetencji władz gminy* [w:] *Marketing w rozwoju regionu (wybrane zagadnienia)*, red. J. Karwowski, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 97.

641 Zob. P.B. Zientarski, *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa* [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty...*, dz. cyt., s. 10–11.

642 Zob. A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 2, s. 51.

zatrudnienia, zagospodarowywania wolnego czasu obywateli, z zachowaniem należytego bezpieczeństwa i użytkowania środowiska naturalnego. Władze lokalne powinny skupić uwagę na obszary rozwoju, które dotyczą: klimatu, zdrowia, zjawiska wykluczenia społecznego, starzenia się społeczeństwa, zarządzania zasobami naturalnymi oraz transportu. W konsekwencji wszelkie działania w tym zakresie winny charakteryzować się: spójnym i przejrzystym działaniem, potrzebą uwzględniania kontekstu globalnego, adekwatnością ponoszonych kosztów pieniężnych, innowacyjnością, inwestycjami w badania oraz skuteczniejszą komunikacją wewnątrz społeczności lokalnej<sup>643</sup>.

Właściwe realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju przez JST powinno opierać się na uwzględnianiu określonych zasad. Przede wszystkim władze lokalne muszą kierować się zasadą równowagi, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Kolejną regułą jest zasada racjonalnego gospodarowania, a więc maksymalizowanie korzyści przy danych nakładach finansowych bądź minimalizowanie kosztów przy równorzędnym poziomie oczekiwanych efektów w ramach różnorodnych wariantów wykonania określonych zadań. Ostatnią zasadą jest zasada symbiotycznego funkcjonowania poszczególnych podmiotów w ramach danego samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu: zgodę na prowadzenie określonej działalności gospodarczej udziela się w przypadku, gdy działalność ta nie będzie uciążliwa dla innych podmiotów na danym terenie. Chodzi m.in. o minimalizowanie protestów społecznych, a nawet migracji ludności, co może niekorzystnie wpłynąć na wysokość dochodów własnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Zachowanie tej zasady jest szczególnie ważne z punktu widzenia funkcjonowania dużych miast. Może okazać się, że ludzie zamożni, nie mogą zaspokoić swoich własnych potrzeb (na przykład wypoczynku w czasie wolnym), przeprowadzają się do samorządów sąsiadujących, które dysponują oczekiwaną przez nich infrastrukturą rekreacyjną, co prowadzi w konsekwencji do zmniejszenia dochodów JST (z której wyemigrowali) z tytułu udziału w PIT<sup>644</sup>.

643 Zob. P. Galiński, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Prawo.pl, 13.11.2009, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/koncepcja-zrownowazonego-rozwoju-samorzadu-terytorialnego,78547.html>, [data dostępu: 5.01.2025].

644 Tamże.

Podstawowym instrumentem sterowania zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego jest „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Dokument ten uchwalany jest przez właściwy organ stanowiący i jest podstawą do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium nie ma charakteru prawa miejscowego, lecz jest wewnętrznym aktem władz danej jednostki i zobowiązuje władze samorządowe do realizacji określonej polityki przestrzennej oraz kierunków rozwoju gospodarczego. W dokumencie należy wyznaczyć pewne długookresowe cele zrównoważonego rozwoju JST, aby zachować harmonię społeczną, ekonomiczną oraz przyrodniczą na danym obszarze<sup>645</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do wdrażania lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w zakresie ochrony środowiska<sup>646</sup>. Zrównoważony rozwój oznacza harmonizację ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju. Kluczowym podmiotem realizacji tej koncepcji na szczeblu lokalnym jest samorząd gminny. Większość zadań własnych gmin w dziedzinie lokalnego rozwoju, z racji swego charakteru, koresponduje z ideą rozwoju zrównoważonego. Jednocześnie gmina wyposażona jest w uprawnienia decyzyjne i inne instrumenty pozwalające skutecznie koordynować jej wdrażanie<sup>647</sup>. Jednocześnie występuje szereg czynników, które zakłócają realizację celów zrównoważonego rozwoju przez samorząd terytorialny. Wśród nich szczególne znaczenie może mieć zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, prowadzące niejednokrotnie do ograniczenia realizacji celów<sup>648</sup>.

Obowiązki gminy w zakresie ochrony środowiska to przede wszystkim opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego, które uwzględniają ochronę obszarów przyrodniczych, zieleń miejską, tereny rekreacyjne i inne ważne aspekty środowiskowe. Pomaga to

---

645 Tamże.

646 Zob. M. Budziarek, *Finansowanie przez gminy zadań z zakresu ochrony środowiska jako element strategii zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 1, s. 98.

647 Por. B. Oleszko-Kurzyńska, *Samorząd gminny wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2010, t. 12, nr 2.

648 Zob. D. Jurewicz, *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 5.

w zapobieganiu niekontrolowanemu rozwojowi, który może zaszkodzić lokalnemu ekosystemowi. Gospodarowanie terenami to również tworzenie parków i terenów zielonych w miastach oraz dbanie o te obszary. Gminy w ten sposób nie tylko zapewniają mieszkańcom miejsce odpoczynku, ale i uświadamiają, jak ważna jest troska o przyrodę w przestrzeni miejskiej oraz jak każdy może przyczynić się do jej ochrony. Do poszerzenia wiedzy wśród mieszkańców przyczyniają się też kampanie informacyjno-edukacyjne, które podnoszą świadomość miejscowej ludności.

Urząd gminny jest także odpowiedzialny za organizację systemu gospodarowania odpadami, w tym za zbieranie, segregację, przetwarzanie i utylizację, wspiera inicjatywy zmierzające do zwiększenia recyklingu i zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów. Ponadto monitoruje jakość wód, zarządza sieciami kanalizacyjnymi oraz dba o oczyszczalnie ścieków, podejmuje działania mające na celu kontrolę emisji szkodliwych substancji do atmosfery – mogą to być zarówno ograniczenia w ruchu samochodowym, jak i promowanie alternatywnych źródeł energii czy upowszechnianie środków transportu publicznego. Gminy muszą być przygotowane do działań w przypadku katastrof naturalnych, takich jak powódzie, pożary czy burze. W ramach ochrony środowiska muszą też opracować plany reagowania na awarie ekologiczne. Oprócz tego zobowiązane są do monitorowania jakości środowiska, prowadzenia ewidencji emisji i regularnego raportowania wyników działań. Pozwala to na śledzenie postępów w zakresie ochrony środowiska i dostosowanie działań do zmieniających się potrzeb<sup>649</sup>.

Zrównoważony rozwój regionalny prowadzić ma do wyrównywania dysproporcji międzyregionalnych przy zachowaniu tożsamości poszczególnych miejsc. Formułowanie polityki rozwoju powinno odbywać w możliwie optymalny sposób, aby zapewnić mieszkańcom godziwy poziom życia oraz trwały i zrównoważony rozwój. Cele rozwojowe powinny dotyczyć zatem wszystkich aspektów życia: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, przy uwzględnieniu indywidualnych walorów, zasobów, cech oraz problemów, z którymi borykają się dane jednostki.

---

649 Zob. *Obowiązki gminy w zakresie ochrony środowiska*, *Eko Cykl*, 27.10.2023, źródło: <https://ekocykl.pl/obowiazki-gminy-w-zakresie-ochrony-srodowiska/> [data dostępu: 6.01.2025].

Obecnie można odnaleźć wiele wskazówek na to, jak prawidłowo formułować politykę rozwoju. Chodzi zwłaszcza o uwzględnienie racjonalnego gospodarowania przestrzennego. W praktyce rozwoju regionów widoczne są liczne pominięcia i niespektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w dokumentach planistycznych i strategicznych, mających wpływ na kreowaną politykę rozwoju. Ważne jest, aby na etapie tworzenia polityki i dokumentów strategicznych nie ograniczać się do przytoczenia zasady zrównoważonego rozwoju, lecz podporządkować się jej i uznać za podstawę tworzenia tych koncepcji. Należy formułować cele i zadania w sposób przemyślany i jednoznaczny, aby odzwierciedlały założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Poza tym wytyczone założenia trzeba kontrolować, czemu służą mierniki zrównoważonego rozwoju, które pozwalają zbadać, czy dana strategia jest zgodna z koncepcją, a także pomagają uświadomić władzom jednostek samorządowych, z jakimi problemami boryka się ich region. Mowa tu o zagrożeniach środowiska, problemach gospodarczych, a przede wszystkim społecznych, które często są niedostrzegane. Brak uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju i jego założeń może więc doprowadzić do nieodwracalnych skutków w środowisku, przestrzeni i społeczeństwie w wyniku dążenia wyłącznie do gospodarczego wzrostu, a nie racjonalnego i trwałego rozwoju<sup>650</sup>.

W rozwoju energetyki opartej na źródłach odnawialnych istotny wkład mają władze lokalne. Rola ta będzie rosła w miarę rozwoju technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i w miarę umacniania się reformy samorządowej. Władze samorządowe powinny pełnić przede wszystkim następujące funkcje: planistów rozwoju, developerów i inwestorów oraz promotorów rozwoju energetyki odnawialnej. Władze gminne muszą zdać sobie sprawę z faktu, iż podstawowymi bogactwami gospodarki lokalnej są zasoby: naturalne, ludzkie i finansowe; w zrównoważonej gospodarce lokalnej bogactwa te się akumulują, w niezrównoważonej zaś – naruszona zostaje równowaga między nimi. Utrzymanie takiego balansu wymaga różnorodnych metod i narzędzi, które mogą pomóc władzom lokalnym podjąć pewne kroki w kierunku zrównoważonego rozwoju; należy szczególnie uwzględnić te aspekty w projektach, planach, polityce i działaniach prowadzonych przez władze

---

650 Zob. M. Świąder, *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 145–146.

lokalne. Istotne są także czynności czy strategie, dotyczące ochrony różnorodności biologicznej, ochrony krajobrazu, polityki socjalnej i zdrowotnej, czy w końcu – walki z ubóstwem<sup>651</sup>.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wymaga zastosowania odpowiedniego systemu wskaźników i miar, pozwalających na zintegrowane ujęcie charakteru i stanu zrównoważenia. Tworzone są modele rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich na poziomie lokalnym (NUTS 5). Ich celem jest pokazanie roli samorządu gminnego w kształtowaniu kierunków rozwoju, pozwoli osiągnąć stan zarówno całościowego zrównoważenia sfery ekonomicznej, społecznej i środowiskowej, jak też osiągnięcia tzw. ładów cząstkowych<sup>652</sup>.

Zrównoważony rozwój obszarów metropolitalnych powinien zapewniać ekonomiczną żywotność całego układu. Warunkiem tego jest zróżnicowana, konkurencyjna baza ekonomiczna rozwoju, dostosowująca się do zmiennych warunków zewnętrznych i wewnętrznych, przyciągająca nowe inwestycje i zapewniająca miejsca pracy. Za priorytetowe działania na rzecz rozwoju zrównoważonego należy uznać racjonalizację wykorzystania przestrzeni, minimalizację potrzeb transportowych i kształtowanie tożsamości obszaru, m.in. poprzez utrzymanie istotnych wartości przyrodniczych i historycznych. Docelowym stanem zagospodarowania, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego, jest ład przestrzenny. Ograniczenie negatywnych skutków przestrzennych metropolizacji wymaga oszczędnego gospodarowania ziemią, intensyfikacji użytkowania terenów już zainwestowanych, rewitalizacji terenów zdegradowanych, zwiększenia wielofunkcyjności, wyeliminowania konfliktów funkcji i negatywnych oddziaływań nowych inwestycji oraz stymulowania procesów integracji społecznej<sup>653</sup>.

Metropolizacja procesów rozwoju jest nowym i trudnym wyzwaniem dla samorządów miast i obszarów metropolitalnych. Rozwój obszarów metropolitalnych w Polsce przebiega jednak w sposób spontaniczny

651 Zob. B. Kościak, A. Kowalczyk-Juśko, K. Kościak, *Wykorzystanie biomasy na cele energetyczne szansą na zrównoważony rozwój gmin wiejskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 2, s. 248.

652 Zob. M. Adamowicz, A. Smarzewska, *Model oraz mierniki...*, dz. cyt., s. 251.

653 Zob. P. Baranowski, *Kształtowanie zrównoważonych struktur przestrzennych gdańskiego obszaru metropolitalnego* [w:] *Województwa Nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG*, red. W. Szydłowski, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2001, s. 54 i nast.

i chaotyczny, czego skutkiem są: konflikty funkcjonalno-przestrzenne, brak ładu przestrzennego oraz regulacji prawnych, dotyczących planowania i zarządzania ich rozwojem. Brakuje również tradycji współpracy międzygminnej, która pozwoliłaby na rozwiązywanie problemów wspólnych dla gmin z obszaru.

Zachodzące na obszarach metropolitalnych procesy rozwojowe nie spełniają kryteriów rozwoju zrównoważonego. Istotą problemów z planowaniem i zarządzaniem rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich jest synchronizacja działań, podejmowanych przez różne podmioty, w tym przede wszystkim przez samorządy lokalne na poziomie gminy. W przypadku obszarów metropolitalnych koordynacja staje się wyjątkowo trudna ze względu na skalę problemów rozwojowych, które wynikają ze złożoności struktur funkcjonalno-przestrzennych, dynamiki procesów rozwojowych, zróżnicowań w poziomie rozwoju obszaru, mnogości aktorów realizujących swe cele w obszarze metropolitalnym, wielkości tego obszaru (liczby gmin zaliczanych do obszaru metropolitalnego) oraz faktu występowania różnorodnych powiązań, w tym powiązań o charakterze międzynarodowym, co oznacza wzrost znaczenia czynników zewnętrznych oddziałujących na rozwój i nie podlegających kontroli. Potrzebna jest interwencja o charakterze planistycznym i zarządczym na poziomie ponadlokalnym, która umożliwiłaby zapanowanie nad żywiołowymi procesami rozwoju<sup>654</sup>.

Rozwojowi zrównoważonemu obszarów metropolitalnych sprzyjać powinno planowanie przestrzenne, rozumiane jako definiowanie sposobu wykonywania prawa własności, a nie jako działalność projektowa. Planowanie powinno być działaniem interdyscyplinarnym, ciągłym i nieskończonym, gdyż zmieniają się wartości, preferencje, zachowania i technologie. Główne zagadnienia, związane z rozwojem zrównoważonym, które powinny być objęte planami, to m.in.: rozpraszanie zabudowy, zacieranie granic między terenami zabudowanymi i otwartymi, przeciwdziałanie niszczeniu walorów krajobrazu naturalnego i kulturowego, rozwój infrastruktury transportowej, wspieranie przekształceń struktury terenów rolnych i zalesień, modernizacja terenów wiejskich czy rozwój transportu publicznego i gospodarka odpadami<sup>655</sup>.

654 Zob. M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „MAZOWSZE. Studia Regionalne” 2009, nr 2, s. 73.

655 Tamże, s. 79.

Brak zrównoważonego rozwoju daje o sobie znać w różnych obszarach, na przykład w odniesieniu do gmin górskich. Długotrwałe występowanie różnic między gminami górskimi a pozostałymi, co do możliwości inwestycyjnych, będzie prowadzić do narastania dysproporcji w standardzie życia ludności zamieszkującej obszary górskie i mieszkańcami innych regionów, co może prowadzić do nadmiernej migracji ludności z gór, jak miało to miejsce w przeszłości w innych krajach europejskich. Niższy od przeciętnego udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin górskich, w porównaniu z gminami nizinnymi, oznacza mniejsze niż przeciętne środki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, co ze względu na szczególnie walory zasobów przyrodniczych gór jest tendencją zagrażającą wypełnianiu przez region górski jego podstawowych funkcji. Oznacza to ponadto brak respektowania założeń rozwoju zrównoważonego obszarów górskich. Aby koncepcja rozwoju zrównoważonego w regionach górskich była skutecznie realizowana przez samorząd terytorialny, należy zmienić system finansowania działalności, zmierzający do zwiększenia udziału środków pochodzących z budżetu państwa. Dotychczasowy mechanizm, oparty na finansowaniu działalności samorządu w obszarach górskich w skali znacznie większej niż przeciętnie (z dochodów własnych), powoduje konieczność koncentracji aktywności władz samorządowych na działalnościach ze sfery ekonomicznej, bo one są głównym źródłem dochodów władz gmin. Może to prowadzić do trwałego naruszenia równowagi między potrzebą rozwoju ekonomicznego i społecznego a wymogami ochronnych zasobów środowiska przyrodniczego w regionie górskim<sup>656</sup>.

Dzięki otwarciu się Rady Europy na państwa Europy Środkowej i Wschodniej 26 listopada 1991 r. Polska została przyjęta w poczet jej członków. Polska dopiero po 1989 r. mogła spełniać standardy demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka. Członkostwo w RE stało się jedną z najważniejszych zewnętrznych determinant przemian<sup>657</sup> a standardy Rady miały istotne znaczenie w tworzeniu nowoczesnych przepisów, m.in. w nadawaniu kształtu prawnemu samorządowi terytorialnemu<sup>658</sup>.

656 Zob. A. Czudec, *Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju terenu górskiego*, „Problemy Zagospodarowania Ziemi Górskich” z. 49, 2003, s. 133–134

657 Szerzej: J. Jaskiernia, *Polska w Radzie Europy (25 lat członkostwa)*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 11, s. 21–39.

658 Zob. T. Szewc, *Dostosowywanie prawa...*, dz. cyt., s. 19.

Niezwykłe istotna dla RE, ze względu na globalne i nadrzędne podejście polityczne, okazała się Agenda ONZ na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, która od samego początku przyczyniała się do doprowadzenia do przyjęcia Agendy 2030<sup>659</sup>.

Zrównoważony rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym i regionalnym ma szczególne znaczenie dla zapewnienia harmonijnego i trwałego rozwoju społeczeństw. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa ważną rolę w koordynowaniu działań i wspieraniu inicjatyw, które przyczyniają się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju na tych poziomach.

W 1999 r. Kongres w zaleceniu 69 (1999) w sprawie regionalnego partnerstwa gospodarczego, jako czynnika spójności społecznej w Europie<sup>660</sup>, zaznaczył, iż rozwój społeczno-gospodarczy regionu, może być możliwy tylko przy wsparciu odpowiednich inicjatyw politycznych. Zdaniem Kongresu jego rola w tej dziedzinie polega na promowaniu działalności gospodarczej i biznesowej, wywierającej wpływ na warunki życia i pracy mieszkańców w poszczególnych regionach.

W 2002 roku Rada Europy w zaleceniu (2002) 1, skierowanym do państw członkowskich, w sprawie głównych zasad zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego<sup>661</sup> wskazała, iż „jednym z celów Rady Europy jest wzmacnianie lokalnej i regionalnej demokracji w Europie za pomocą bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego kontynentu europejskiego”. Narzędziem realizacji owego celu pozostaje „spójna strategia dotycząca zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego naszego kontynentu oparta na zasadach subsydiarności i wzajemności, wzmacniająca konkurencyjność, współpracę i solidarność pomiędzy lokalnymi i regionalnymi władzami ponad granicami, przez co przyczyniająca się do stabilności demokratycznej w Europie”<sup>662</sup>.

659 Zob. *Council of Europe Contribution to the United Nations 2030 agenda for sustainable development goals*, [https://rm.coe.int/prems-064718-gbr-2508-brochure-sdg4-web-16x24/16808c490f?utm\[data dostępu: 29.08.2024\]](https://rm.coe.int/prems-064718-gbr-2508-brochure-sdg4-web-16x24/16808c490f?utm[data%20dost%C4%99pu%3A29.08.2024]).

660 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Regional economic partnership – a factor for social cohesion in Europe*, Resolution 86 (1999).

661 Zob. The Committee of Ministers, *The Guiding principles for sustainable spatial development of the European Continent*, Recommendation (2002) 1, 30 January, 2002.

662 Tamże.

Zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju główne zasady zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego, w oparciu o wyżej wymienione zalecenie RE, uwzględniają potrzeby wszystkich mieszkańców regionów europejskich w sposób jednocześnie niezagrażający prawom podstawowym oraz perspektywom rozwoju dla przyszłych pokoleń. Ich główny cel oparto na spełnieniu wymogów gospodarczych i społecznych na szczeblu terytorialnym, w zgodzie z ekologicznymi i kulturowymi funkcjami danego obszaru i z poszanowaniem w długotrwałe i zrównoważone zagospodarowanie przestrzenne na dużą skalę<sup>663</sup>.

Rada Europy w zaleceniu (2002) 1 podkreśliła również znaczenie promocji bardziej zrównoważonej dostępności: „W celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju regionalnego należy poprawić połączenia pomiędzy małymi i średnimi miejscowościami oraz obszarami wiejskimi i wyspowymi a sieciami transeuropejskimi i centrami transportu (linie kolejowe, autostrady, drogi żeglowne oraz porty, lotniska i ośrodki intermodalne). Konieczne jest zwiększenie dostępności regionalnej poprzez likwidowanie brakujących połączeń wewnątrzregionalnych”<sup>664</sup>.

Obecnie Rada Europy liczy 46 członków, co sprawia, że obejmuje kontynent europejski, a także północną część – azjatyckiego. Po raz pierwszy niemal wszystkie kraje europejskie jednoczą się w walce o prawa człowieka i demokrację, przez co RE zyskała znaczenie kontynentalne. Celem głównych standardów RE jest również zapewnienie możliwości aktywnego uczestnictwa wszystkich regionów i gmin w procesie integracji europejskiej i demokratyzacji. W związku z tym przepaść pomiędzy „dwoma Europami”, tzn. pomiędzy starymi i nowymi państwami członkowskimi Rady Europy, w tym ich regionami i gminami, powinna zostać zniwelowana.

Na przestrzeni lat Kongres w swych działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego samorządów lokalnych odnosił się do różnych aspektów funkcjonowania społeczeństw tego szczebla, a w ramach wkładu w realizację celu nr 1. Agendy ONZ na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 skupił się na eliminacji ubóstwa. Kongres, poprzez lokalny wymiar, podjął walkę z ubóstwem, promując polityki

---

663 Tamże.

664 Tamże.

zapewniające zrównoważone środki do życia i równość. W efekcie przyjął ważne dokumenty dotyczące: 1) walki z rosnącym ubóstwem kobiet: odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych<sup>665</sup> oraz 2) ewolucji skrajnego ubóstwa w miastach europejskich<sup>666</sup>.

W ramach celu nr 9. „Budowa odpornej infrastruktury, promowanie inkluzywnej i zrównoważonej industrializacji oraz wspieranie innowacyjności” Kongres uznał znaczenie powiązań międzyregionalnych i współpracy transgranicznej w stymulowaniu innowacji i industrializacji. Pracował szczególnie nad aspektami i możliwościami cyfryzacji, a także nad bardziej praktyczną współpracą. W jego dokumentach znalazło się odniesienie do takich zagadnień jak: E-media: przełom dla polityków lokalnych i regionalnych<sup>667</sup>; Transport wewnątrzregionalny: wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju i spójności terytorialnej<sup>668</sup>; Wykluczenie cyfrowe i e-integracja w regionach<sup>669</sup>.

W odniesieniu do celu nr 11. – „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, sprzyjającymi włączeniu społecznemu, odpornymi i zrównoważonymi” – Kongres podjął starania na rzecz wsparcia lokalnych organów administracji publicznej w kierowaniu nimi w sposób bardziej świadomy, odpowiadaniu na potrzeby społeczności oraz opracowywaniu

- 
- 665 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities, Recommendation 381(2015), CG/2015(29)9Final, 21 October 2015; The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities, Resolution 391 (2015), Doc. CG/2015(29)9FINAL, 21 October 2015.
- 666 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The evolution of extreme poverty in European towns, Recommendation 210 (2007), Doc. CPL(3)8, 28 March 2007; The Congress of Local and Regional Authorities, The evolution of extreme poverty in European towns, Resolution 229 (2007), Doc. CPL(13)8, 28 March 2007.
- 667 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, E – media: game changer for local and regional politicians, Resolution 394 (2015), Doc. CG/2015(29)14FINAL, 22 October 2015.
- 668 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Intra – regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion, Recommendation 287 (2010), Doc. CPR(18)4, 19 March 2010; The Congress of Local and Regional Authorities, Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion, Resolution 302 (2010), Doc. CPR(18)4, 19 March 2010.
- 669 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The digital divide and e-inclusion in the regions, Recommendation 263 (2009), Doc. CPR(16)1REP, 5 March 2009; The Congress of Local and Regional Authorities, The digital divide and e-inclusion in the regions, Resolution 282 (2009), Doc. CPR(16)1REP, 5 March 2009.

polityki zorientowanej na zapotrzebowanie i reagującej na nie. W efekcie Kongres przyjął liczne dokumenty, obejmujące takie kwestie jak: zapewnienie przestrzegania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sytuacjach kryzysowych<sup>670</sup>; status stolic<sup>671</sup>; zmieniony kodeks dobrych praktyk w zakresie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji<sup>672</sup>; lepsza przyszłość dla obszarów wiejskich Europy<sup>673</sup>; dobre zarządzanie w obszarach metropolitalnych<sup>674</sup>; Europejska Karta Miejska II – Manifest na rzecz nowej urbanistyki<sup>675</sup>.

W ramach celu 12. – „Zapewnij zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji” – Kongres zaangażował się w rozwój gospodarczy, środowiskowy, społeczny i konkurencyjny miast, których działalność oparto na zrównoważonej konsumpcji i produkcji. W tym celu przyjął dokumenty odnoszące się do: usług publicznych w zakresie wody i kanalizacji dla zrównoważonego rozwoju<sup>676</sup>; odpowiedzialnej konsumpcji i finansów publicznych opartych na solidarności<sup>677</sup>; władz lokalnych i regionalnych zaangażowanych w zrównoważoną konsumpcję<sup>678</sup>.

- 
- 670 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Ensuring respect for the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations, Recommendation 453 (2021), Doc. CG(2021)40-07final, 24 March 2021.
- 671 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The status of capital cities, Recommendation 452 (2021), Doc. CG-FORUM(2021)01-04, 12 February 2021.
- 672 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Revised Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, Resolution 452 (2019), Doc. CG37(2019)16, 30 October 2019.
- 673 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, A better future for Europe's rural areas, Recommendation 406 (2017), Doc. CG33(2017)16final, 19 October 2017.
- 674 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Good governance in metropolitan areas, Resolution 407 (2016), Doc. CG31(2016)17final, 21 October 2016.
- 675 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity, Recommendation 251 (2008), Doc. CPL(15)4REC, 29 May 2008.
- 676 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Public water and sewer services for sustainable development, Recommendation 259 (2009), Doc. CG(16)6REP, 3 March 2009.
- 677 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Responsible consumption and solidarity – based finance, Recommendation 244 (2008), Doc. CG(15)14REC, 29 May 2008.
- 678 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional authorities committed to sustainable consumption, Recommendation 230 (2008), Doc. CG(14)32REC, 13 March 2008.

Na przestrzeni lat Kongres pracował nad różnymi aspektami związanymi z jakością środowiska, wpływem zmian klimatycznych na życie obywateli i transformacją energetyczną. Podstawą jego działań stało się założenie, że władze lokalne i regionalne są zobowiązane do przyjęcia strategii reagowania na wyzwania środowiskowe i odpowiedniego dostosowania do swoich społeczności. Podejście to jest realizowane poprzez poprawę edukacji, świadomości oraz potencjału ludzkiego i instytucjonalnego, a także postęp w takich dziedzinach jak transport, recykling, gospodarka wodna i odpadami, produkcja i konsumpcja produktów lokalnych oraz turystyka. Przyjęte przez Kongres teksty, odnoszące się do Celu Zrównoważonego Rozwoju nr 13, zostały pogrupowane w trzy kategorie: jakość środowiska<sup>679</sup>, zmiany klimatu<sup>680</sup> i transformacja energetyczna<sup>681</sup>.

Kongres w zaleceniu 493 (2023) wskazał, że wielopoziomowe zarządzanie jest kluczem do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju oraz że jest to wspólna odpowiedzialność wszystkich szczebli władzy i wymaga stałego dialogu i konsultacji ze wszystkimi lokalnymi zainteresowanymi stronami, takimi jak gminy i regiony, ich stowarzyszenia krajowe, sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie<sup>682</sup>.

- 
- 679 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Improving indoor air quality: a new challenge for local Authorities, Recommendation 276 (2009), Doc. CPL(17)4, 15 October 2009; Congress of Local and Regional Authorities, Improving indoor air quality: a new challenge for local authorities, Resolution 292 (2009), Doc. CPL(17)4, 15 October 2009; The Congress of Local and Regional Authorities, Environmental accounting for responsible local action, Recommendation 220 (2007), Doc. CPL(14)5REC, 1 June 2007.
- 680 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Making cities resilient, Resolution 339 (2012), Doc. CPL(22)2, 22 March 2012; The Congress of Local and Regional Authorities, After Copenhagen, cities and regions take up the challenge, Recommendation 281 (2010), Doc. CG(18)4, 18 March 2010; The Congress of Local and Regional Authorities, The Global challenge of climate change: local responses, Resolution 288 (2009), Doc. CG(17)8, 14 October 2009; The Congress of Local and Regional Authorities, Climate change: building the adaptive capacity of local and regional authorities, Resolution 248 (2008), Doc. CG(14)33RES, 13 March 2008.
- 681 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Energy supply and energy efficiency at local and regional level: promoting energy transition, Resolution 335 (2011), Doc. CG(21)11, 20 October 2011; The Congress of Local and Regional Authorities, Chernobyl, 20 years on: local and regional authorities dealing with disasters, Recommendation 191 (2006), Doc. CG(13)9, 31 May 2006.
- 682 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Localisation of the Sustainable Development Goals, Recommendation 493 (2023), Doc. CG(2023)44-13, pkt 18, 22 March 2023.

Kongres bierze pod uwagę to, iż występują również regiony peryferyjne<sup>683</sup>, obszary słabo zaludnione i niektóre obszary górskie czy wyspy, które często borykają się z nagromadzeniem problemów związanych z ich oddaleniem od centrów społecznych i gospodarczych oraz, w niektórych przypadkach, z niekorzystnymi warunkami klimatycznymi. Regiony te, zdaniem Kongresu, są ważne dla zrównoważonego rozwoju kontynentu europejskiego i pomimo ich izolacji stanowią również dom dla rodzimych, tradycyjnych ludów i kultur, które są integralną i cenną częścią naszego wspólnego europejskiego dziedzictwa cywilizacyjnego. W wielu jednak przypadkach dążenia zarówno Kongresu, jak i samych władz na tych obszarach prowadzą do stworzenia pewnych warunków rozwojowych, na przykład poprzez wykorzystanie systemu telepracy czy przeznaczenie odizolowanych miejsc, typu wyspy, do celów turystycznych.

### 3.3.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego

Samorządność, jako forma działania, i samorzady lokalne, jako instytucje, zaliczono do podstawowych atrybutów społeczeństw obywatelskich tzw. aktywnych, kształtujących się w procesie demokratyzacji życia. Obejmuje normatywny ład społeczny, którego wartościami są zbiorowa podmiotowość i autonomia wobec instytucji centralnych państwa, oraz integralnie związaną z tym ładem organizację życia społecznego na określonym terytorium. Samorząd jest instytucją społeczną, w której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie istotnych działań związanych z zaspokajaniem wspólnych potrzeb. Takie zjawisko określane jest mianem partycypacji społecznej, którą najkrócej można określić jako udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami<sup>684</sup>.

Zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze i ustrojowe zmieniają jednak optykę postrzegania przez obywateli państwa i jego administracji. Przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli co do funkcji, jaką

683 The Congress of Local and Regional Authorities, Challenges and opportunities for peripheral and sparsely populated regions, Recommendation 225 (2007), Doc. CPR(14)7REC, 1 June 2007.

684 Zob. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 241, s. 262.

w życiu publicznym pełnią, mogą lub chcieliby sprawować. Przemiany te wyznaczają nowy wymiar rządzenia, uwypuklając inne niż dotychczas stosowane standardy. Jednym z nich jest właśnie partycypacja społeczna.

Pojęcie to pojawia się w dzisiejszych czasach coraz częściej przy okazji opisywania demokratyzacji procesów stymulowania rozwoju lokalnego<sup>685</sup>. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć także stwierdzenie, że „partycypacyjne zarządzanie publiczne jest obecnie uznawane za najwyższą formę ewolucyjnego zarządzania w administracji rządowej i samorządowej”<sup>686</sup>. Prowadzi to wprost do przekształcania się funkcji władczej (kierowniczej) aparatu władzy lokalnej w funkcję koordynacyjną i profilującą – szczególnie tam, gdzie chodzi o zarządzanie strategiczne rozwojem. Postuluje się, aby procesy programowania o charakterze strategicznym były głęboko uspołecznione – oznacza to, że należy zaangażować w nie grono beneficjentów rozwoju, w szczególności przedstawicieli danego otoczenia (na przykład gminy), sektora gospodarczego, organizacji społecznych, a przede wszystkim samych mieszkańców<sup>687</sup>.

W systemie Rady Europy wskazuje się, że „uczestnictwo obywateli leży u podstaw idei demokracji”<sup>688</sup>. Skuteczna demokracja zależy od tego, czy obywatele mają coś do powiedzenia i są wysłuchani.

W 2017 r. Komitet Ministrów RE sformułował wytyczne, które określiły kluczowe zasady promowania dialogu, konsultacji i współpracy między społeczeństwem obywatelskim a władzami<sup>689</sup>; rekomendacje oparte były na praktykach i standardach w państwach członkowskich

685 Zob. R.G. Ostalkiewicz, *Władze gminy a wspólnota lokalna: demokratyzacja zarządzania publicznego i partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 20, s. 57.

686 E. Jastrzębska, P. Legutko-Wielgus, *Partycypacja w obszarach funkcjonalnych (przykład Metropolii Poznań)* [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 239.

687 Por. P. Paczowski, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, t. 33, s. 239–251.

688 Zob. *Civil Participation in Decision – Making Toolkit*, Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance, 2020, źródło: <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit/168075c1a5> [data dostępu: 30.07.2023].

689 Zob. *Guidelines for civil participation in political decision – making*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/guidelines?utm> [data dostępu: 30.07.2023].

Rady Europy, standardach międzynarodowych i opiniach otrzymanych podczas konsultacji publicznych. Zawarto w nich zalecenia skupiające się na czterech podstawowych rodzajach udziału społeczeństwa: dostarczaniu aktualnych informacji, organizowaniu konsultacji, zachęcaniu do dialogu i aktywnym zaangażowaniu społeczeństwa. Ostatecznym celem wytycznych było wzmocnienie zaufania i wiarygodności instytucji demokratycznych oraz uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej poprzez zwiększenie udziału jednostek, organizacji pozarządowych i ogółu społeczeństwa obywatelskiego.

Symptomatyczne wydaje się, że pierwszym czynnikiem dobrego rządzenia jest pragnienie rozwijania polityki uczestniczenia mieszkańca państwa w zarządzaniu sprawami publicznymi. Dzisiejszy obywatel nie jest postrzegany jako pasywny podmiot administracji, ale jak osoba aktywnie zaangażowana w administrację, zachęcana przez różne procedury do odgrywania roli we władzach publicznych także w okresie poza wyborczym. Demokracja uczestnicząca jest tak zaprojektowana, by wypełnić przepaść, która często istnieje między władzą a społeczeństwem, umożliwiając tej pierwszej zbliżenie się do obywateli. W tym kontekście należy zauważyć, że Kongres przy kilku okazjach starał się silniej promować udział obywatela w lokalnym i regionalnym życiu publicznym. Na przykład w rezolucji 91 (2000) o odpowiedzialnym obywatelstwie i udziale w życiu publicznym ponownie przedstawione są wytyczne zasady takiej polityki, podkreślające, że „demokratyczne państwa oparte na prawach obywatelskich wymagają od obywateli, którzy są politycznie dojrzały, zainteresowani sprawami publicznymi, zorientowani demokratycznie i świadomi publicznej współodpowiedzialności (...). Obowiązki dobrego, demokratycznego obywatela obejmują wolę bycia poinformowanym o rozwoju polityki, przyczyniania się do kształtowania świadomej opinii publicznej i brania udziału w wydarzeniach politycznych, jako aktywny, zaangażowany członek społeczeństwa”<sup>690</sup>.

W swoim zaleceniu 139 (2003) o organizacjach pozarządowych i lokalnej oraz regionalnej demokracji Kongres po raz kolejny podkreślił, że „swobodne wchodzenie w partnerstwa pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi oraz organizacjami pozarządowymi pomaga wzmocnić

lokalną i regionalną demokrację i udział obywateli przez redukcję podziału pomiędzy tymi władzami i ich obywatelami oraz zapewnić, że wszystkie punkty widzenia i sfery wrażliwości są brane pod uwagę; legitymacja takich partnerstw wynika z potrzeby zbliżania podejmowania decyzji do obywateli i rozszerzania mechanizmów konsultacji, zaopatrywania w informacje i uczestniczenia obywateli, mając na uwadze nowe formy lokalnego i regionalnego rządzenia (...)”<sup>691</sup>.

Dyspozycje płynące z przytoczonych dokumentów określają aktualne wymogi dobrego rządzenia, na których powinny się opierać wszystkie władze – nie tylko w teorii, ale przede wszystkim w praktyce – w staraniach o skuteczność, to znaczy współskuteczność w ogólnym interesie i służbie społeczeństwu. Wymienia się tu kilka kryteriów oceny efektywności, na przykład dobrze przygotowane i starannie wyjaśnione decyzje, kultura szacowania i obiektywnego zarządzania, w tym „elastyczność, otwartość, przejrzystość, uczestniczenie i odpowiedzialność publiczna”<sup>692</sup>.

Zobowiązanie do zwiększonego udziału społeczeństwa zostało również wyraźnie zarysowane w zaleceniu Komitetu Ministrów RE z 2001 r.<sup>693</sup>, a następnie zaktualizowane w zaleceniu z 2018 r. w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym<sup>694</sup>, którego celem stało się zakorzenienie konsultacji i uczestnictwa w kulturze wszystkich państw członkowskich RE.

Zalecenie miało służyć jako pomocny przewodnik dla władz lokalnych i krajowych zaangażowanych w poprawę możliwości udziału obywateli w życiu lokalnej społeczności. Zawarto w nim ogólne porady i określono podstawowe zasady oraz praktyczne środki, które mogły stanowić podstawę lokalnej polityki partycypacji demokratycznej w dowolnym kraju europejskim. Sformułowano w nim pięć rekomendacji dla rządów państw członkowskich RE dotyczących: 1) sformułowania polityki; 2) przyjęcia środków mających na celu poprawę ram prawnych uczestnictwa oraz zapewnienia, aby krajowe przepisy i regulacje umożliwiały władzom

691 Tamże, s. 51.

692 Tamże.

693 Zob. The Committee of Ministers, The participation of citizens in local public life, Recommendation CM/Rec(2001)19, 6 December 2001.

694 Zob. Committee of Ministers, The participation of citizens in local public life, Recommendation CM/Rec(2018)4, 21 March 2018.

lokalnym i regionalnym stosowanie dużej różnorodności instrumentów uczestnictwa; 3) współpracy z władzami różnych szczebli; 4) przeglądu polityk związanych z udziałem obywateli w lokalnym życiu publicznym; 5) zapewnienia tłumaczenia rekomendacji na języki narodowe.

Obywatele, którzy czują, że mają coś do powiedzenia w ogólnej debacie politycznej i w codziennych decyzjach, bardziej skłonni są zaakceptować podejmowane decyzje i ogólniej obdarzyć zaufaniem wybranych przez siebie przedstawicieli. Jest zatem kluczowe, aby osoby fizyczne, organizacje pozarządowe i ogół społeczeństwa obywatelskiego były zaangażowane w prowadzenie spraw publicznych i czuły się upoważnione do takiego działania<sup>695</sup>.

Partycypację (na tle demokracji partycypacyjnej) zdefiniował Hubert Izdebski, według którego pojęcie to oznacza „realny udział obywateli w procesie wypracowywania i podejmowania rozstrzygnięć publicznych, a w związku z tym, na odpowiednie instrumenty formalne”<sup>696</sup>. W definicji zaakcentowano, że partycypacja nie ogranicza się tylko do udziału w podejmowaniu takiej czy innej decyzji, ale równie ważna jest procedura jej wypracowywania. Wyróżnić można kilka mechanizmów włączania w procesy decyzyjne: młodzieżowe rady<sup>697</sup>, rady seniorów<sup>698</sup>, a w ostatnim czasie także rady kobiet. Podmioty te można określić zbiorczo jako prawne formy partycypacji społecznej. Ich istnienie wiąże się jednakże z problemami natury prawnej, wynikającymi z połączenia dwóch

695 Zob. The Committee of Ministers, Guidelines for Civil participation in political decision making, CM (2017)83-final, Strasbourg, 27 September 2017.

696 Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 19.

697 Zob. M. Broł, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10, s. 34; D. Tykwińska-Rutkowska, *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 54; Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 74–75; K. Płonka-Bielenin, *Młodzieżowe Rady Gminy – 13 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 79; P. Bącał, *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza* [w:] *Prawo w Polsce 2000–2020*, red. K. Łukomiałk, ArchaeGraph Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2020, s. 1049.

698 Zob. R. Mędrzycki, *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3, s. 125.

przeciwstawnych czynników: „oddolnej” partycypacji i „odgórnego” prawa<sup>699</sup>. Stanowią one prawne formy organizowania się społeczeństwa<sup>700</sup> i istotny fundament dobrej administracji<sup>701</sup>.

Uregulowanie prawne pewnych kwestii związanych z partycypacją jest jednym z kroków do rozwiązania problemu. Władze publiczne zobowiązane są działania na podstawie i w granicach prawa, a więc muszą respektować uregulowane funkcjonowanie normatywnych mechanizmów partycypacji<sup>702</sup>.

Wdrażanie skutecznych mechanizmów udziału obywateli w celu zapewnienia dobrego zarządzania na szczeblu lokalnym oznacza, że zaangażowanie zainteresowanych stron powinno być wspierane w sposób otwarty i przejrzysty<sup>703</sup>. Skuteczne uczestnictwo oznacza również wyjście poza założenie, że wszyscy mogą uczestniczyć w każdych okolicznościach i na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Otwarcie ścieżek decyzyjnych dla wszystkich oznaczałoby konieczność ustosunkowania się i uwzględnienia każdego stwierdzenia oraz spostrzeżenia w opracowywaniu danej strategii lub polityki, z poszanowaniem wzajemnego paktu zaufania ustanowionego w momencie rozpoczęcia procesu partycypacyjnego. Aby było to wykonalne (tj. możliwość uwzględnienia punktu widzenia zainteresowanych stron w projektowaniu nowej polityki/strategii), efektywne uczestnictwo wymaga starannego zaplanowania udziału interesariuszy oraz poziomu zaangażowania każdego z nich i na każdym etapie procesu decyzyjnego w danym temacie.

Uczestnictwo jest podstawowym prawem człowieka uznanym m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Konwencji Praw Dziecka; jest także podstawową zasadą praw człowieka i warunkiem skutecznego

699 Zob. P. Bącał, *Problem funkcjonowania prawnych form partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny dawnej i dziś*, red. J. Smarż, P. Świtała, E. Gulińska, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2021, s. 10.

700 Zob. S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 30.

701 Zob. R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 12.

702 Zob. D.R. Kijowski, *Partycypacja społeczna w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

703 Por. *Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015.

obywatelstwa demokratycznego dla wszystkich ludzi. Celem polityki młodzieżowej Rady Europy jest zapewnienie młodym ludziom równych szans i doświadczeń, które umożliwią im pogłębianie wiedzy, zdobywanie umiejętności i kompetencji, co pomoże w odgrywaniu roli w pełnym zakresie i we wszystkich aspektach społeczeństwa. W różnych sektorach Rady Europy promuje się uczestnictwo młodzieży. Zmieniona Europejska Karta Uczestnictwa Młodych Ludzi w Życiu Lokalnym i Regionalnym, przyjęta w maju 2003 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, jest instrumentem wyznaczającym standardy w zakresie uczestnictwa młodzieży. Wspiera młodych ludzi, osoby pracujące z młodzieżą, organizacje młodzieżowe i władze lokalne w promowaniu i zwiększaniu udziału młodzieży na poziomie lokalnym i regionalnym w całej Europie<sup>704</sup>.

EKSL podkreśla samodzielność samorządu terytorialnego i jego rolę w kształtowaniu polityki na poziomie lokalnym. W Polsce strategia rozwoju gminy jest kluczowym dokumentem, który umożliwia efektywne zarządzanie gminą i pozyskiwanie środków na inwestycje, pełniącym ważną rolę w kształtowaniu rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego na poziomie lokalnym, a także narzędziem, które pozwala na realizację w szczególności takich zasad EKSL jak partycypacja obywatelska i zrównoważony rozwój, co znalazło wyraz przede wszystkim w preambule EKSL: „Społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych postaw ustroju demokratycznego, zważywszy, że prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; przekonanie, że właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; przekonanie, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”<sup>705</sup>.

Należy podkreślić, iż według art. 3.1. EKSL przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania – w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność

704 Zob. *Have your say!: manual on the revised European charter on the participation of young people in local and regional life*, Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 12.

705 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., dz. cyt.

i na rzecz ich ludności – istotną częścią spraw publicznych<sup>706</sup>. Treść tego przepisu jest niezwykle ważna, bowiem w centrum struktury, jaką jest samorząd, umieszcza mieszkańców i społeczność, podkreśla tym samym, że istotą samorządu są mieszkańcy. Dlatego należy zgodzić się z poglądem, iż samorząd z definicji jest formą wspólnoty, a nie siatką sztywniej czy luźniej powiązanych ze sobą stanowiących i wykonawczych organów, urzędów czy instytucji podległych tym organom, na tle których mieszkańcy mogą być zaledwie odbiorcami usług publicznych czy petentami<sup>707</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na art. 3 ust. 5 Karty, który stanowi, że oprócz typowych sposobów realizacji prawa poprzez wybieralne ciała, takie jak rady czy sejmiki, nie można wykluczać innych form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu samorządu, który jest, jak już wspomniano, wspólnotą. W Karcie odnajdziemy też inne przepisy mówiące o potrzebie konsultowania z członkami społeczności lokalnych decyzji podejmowanych przez władze publiczne czy o tworzeniu odpowiednich ram, które umożliwiłyby obywatelom ochronę własnych interesów współpracy, współkreowania lokalnego życia publicznego.

W art. 4 ust. 6 EKSL ustalono ogólne zasady konsultowania społeczności lokalnych zarówno w przypadku opracowywania planów, jak i podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Konsultowanie w obu wymienionych przypadkach zalecane jest zawsze wtedy, gdy jest to możliwe i jednocześnie we właściwym czasie oraz w odpowiednim trybie. Tym samym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, Karta stawia wymóg konsultowania ze społecznościami lokalnymi „wszystkich spraw bezpośrednio ich dotyczących” i wprowadza zakaz zaskakiwania decyzjami arbitralnymi<sup>708</sup>. Jednocześnie wprowadza ograniczenia przyznanej w art. 4 ust. 2 EKSL społecznościom lokalnym „w zakresie określonym prawem pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych

706 Tamże.

707 G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 11.

708 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 110.

organów władzy”. Zastrzega, że swoboda ta istnieje jedynie „w zakresie określonym prawem” oraz „o ile jest to możliwe”.

W art. 4 ust. 6 EKSL nie określono *explicite* formy, terminu ani trybu przeprowadzania konsultacji, tym samym pozostawiono szeroki zakres swobody w zakresie wyboru formy czy trybu przeprowadzania konsultacji. Wykluczona jest jednak dowolność w tym zakresie, ponieważ przyjęte w prawie wewnętrznym rozwiązania powinny zapewnić rzeczywistą możliwość wyrażenia opinii przez społeczność lokalną<sup>709</sup>. W praktyce przyjęto rozwiązanie umożliwiające konsultowanie społeczności lokalnych zarówno w formach bezpośrednich (w drodze uzgodnień społecznych albo referendum), jak i pośrednich (na przykład w razie narady ze stowarzyszeniem wspólnot lokalnych). Społeczności lokalne powinny być konsultowane we właściwym czasie, tzn. umożliwiającym nie tylko ich przeprowadzenie przed podjęciem rozstrzygnięcia przez inny podmiot, ale także zapewniającym poznanie wyrażonego w ich toku stanowiska (oczekiwań, opinii, sugestii itp.) oraz jego uwzględnienie<sup>710</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje przyjęty 16 listopada 2009 r. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie prawa do udziału w działalności władz lokalnych (CETS nr 207)<sup>711</sup>. Dokument nadaje nowy wymiar Karcie, zapewniając międzynarodową gwarancję prawną do udziału sprawach lokalnych, co oznacza prawo do wpływania na realizację praw i obowiązków władz lokalnych. Strony protokołu zobowiązane zostały do podjęcia prawnych i innych środków w celu ułatwienia korzystania z uprawnienia i nadania mu mocy prawnej. Protokół wymaga również podjęcia środków, które są konieczne, aby zagwarantować, że etyczna integralność i przejrzystość wykonywania uprawnień i obowiązków władz lokalnych nie są zagrożone przez korzystanie z prawa do uczestnictwa<sup>712</sup>.

709 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

710 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The right of local authorities to be consulted by other levels of government, Recommendation 328 (2012), Doc. CG(23)11, 18 October 2012.

711 The Committee of Ministers, Additional Protocol to the European Charter of Local Self Government on Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, CETS No. 207, 16 November 2009.

712 Tamże.

W 2009 r. Kongres przyjął także Kodeks dobrych praktyk do udziału społecznego w procesie podejmowania decyzji<sup>713</sup>, w którym przypomniał, iż Preambuła EKSL odnosi się do udziału społecznego w prowadzeniu spraw publicznych jako jednej z zasad demokracji.

W Polsce zasadniczą rolę odgrywa konsultowanie społeczności lokalnych w procesie konstruowania budżetu gminy. Zostało to określone w przepisach Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>714</sup>.

Celem konsultacji jest poznanie opinii (propozycji, uwag) mieszkańców co do zakresu proponowanych do realizacji działań w ramach budżetu w danym roku. Istotne znaczenie ma art. 9 EKSL stanowiący w ust. 1, że społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień, w ust. 2 stwierdza się, iż wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo, a w ust. 3, że przynajmniej część zasobów finansowych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności lokalne mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. Wymóg ten odpowiada tzw. zasadzie samodzielności finansowej, która polega na zagwarantowaniu dochodów stwarzających faktyczną możliwość realizacji przyznanych zadań publicznych<sup>715</sup>.

Swoboda zagwarantowana w art. 9 przybiera formę różnych decyzji dotyczących wydatków, z których najważniejszą jest przyjęcie rocznego budżetu. W związku z tym władze lokalne powinny mieć swobodę w przyjmowaniu własnego planu finansowego. Żaden nadzór ani monitoring prewencyjny budżetu lokalnego nie powinien być prowadzony przez inne szczeble administracji w zakresie decyzji o wydatkowaniu środków własnych samorządu, w tym względzie art. 9 ust. 1 jest powiązany

713 The Congress of Local and Regional Authorities, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, Opinion 31 (2009), Doc. CG(16)19 Opinion, 10 June 2009.

714 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1870).

715 Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych* [w:] *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, t. II, Warszawa 2010, s. 245.

z art. 8. Zasada odpowiednich zasobów obejmuje również należyte zarządzanie finansami władz lokalnych zgodnie z ramami prawnymi dotyczącymi krajowych finansów publicznych, planowania budżetowego i odpowiedzialności. Wszelkie limity i restrykcje nakładane przez władze wyższego szczebla na władze lokalne powinny być sprecyzowane i uzasadnione oraz mieć na celu zapewnienie stabilności makroekonomicznej i należytego zarządzania finansami.

EKSL odzwierciedla silny nurt demokracji obywatelskiej, opartej na aktywności i obecności wszystkich członków wspólnoty lokalnej, a wszędzie tam, gdzie to nie jest możliwe – na szczególnej roli rad i zgromadzeń przedstawicielskich, a więc władz kolegialnych z silnym akcentem reprezentacyjności<sup>716</sup>. Nie jest tedy dziełem przypadku, że Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy kładzie duży nacisk na kształtowanie systemu kształcenia i doksztalcania kadr samorządowych<sup>717</sup>.

Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdza, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”<sup>718</sup>. Zapis ten jest powtórzony w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Funkcje samorządów, od ich powstania do dziś, przeszły znaczną ewolucję<sup>719</sup>. Przede wszystkim zmianom uległy zasady wewnętrznej organizacji, zmieniła się ich rola w życiu społeczno-politycznym poszczególnych państw, nastąpiło znaczne zróżnicowanie ich charakteru i związków z centralnym aparatem zarządzania państwem. Obecnie występują jako siła napędowa i motor działania społeczeństwa i administracji oraz jako instytucja społeczno-polityczna.

Wynika to m.in. stąd, że jednostka pozostająca w izolacji nie może uzyskać wpływu na proces powstawania woli publicznej, natomiast może

716 Por. K. Makowski, *Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., CeDeWu, Warszawa 2016, s. 44.

717 Zob. *Training needs of elected representatives: proceedings, 6th Seminar of the European Network of Training Centres for Local and Regional Authority Staff, London, 19–20 November 1993*, Council of Europe, Strasbourg 1994, s. 10.

718 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., dz. cyt.

719 Zob. A. Sekuła, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989* [w:] *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, red. K. Gomółka, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Elbląg 2007, s. 35–45.

to wyrazić w ramach organizacji skupiającej podmioty, które cechuje zasadnicza zgodność interesów ekonomicznych, kulturowych, politycznych.

Pomiędzy obywatela, mieszkańca terytorium, a administrację centralną wplata się samorząd jako zorganizowany reprezentant interesów poszczególnych grup, stanowiący łącznik pomiędzy obywatelem a strukturą centralnego zarządzania. Jako wyspecjalizowana organizacja funkcjonuje w ramach państwa oraz w strukturze międzynarodowej.

Istotą samorządności lokalnej jest zarządzanie sprawami miejscowymi przez samych mieszkańców. Dlatego jeśli realizacja przyjętych planów bądź strategii ma doprowadzić do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców, to musi powstać nie tylko staraniem władz lokalnych, ale przede wszystkim być efektem współdziałania społeczności lokalnej w procesie jej tworzenia. Tylko wtedy dany plan rozwoju czy też strategia będą dokumentem akceptowanym, a ich realizację mieszkańcy potraktują jako zadanie własne. To społeczność lokalna powinna wskazać nie tylko problemy, które wymagają pilnego rozwiązania, ale także zasugerować sformułowanie celów, których realizacja ma prowadzić, w pierwszej kolejności, do rozwiązania wskazywanych problemów, a w dalszej – do rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze. Jak zauważa Andrzej Sztando „społeczność lokalna, mimo iż składa się z różnorodnych grup ludzkich, posiada bardzo ważną cechę, którą jest szczególny stosunek do zamieszkiwanego terytorium. Jest ono dla niej zawsze jakąś wartością – emocjonalną, kulturową, tradycyjną, ekonomiczną, przyrodniczą czy jeszcze inną (...). Więzy łączące członków społeczności lokalnej wywodzą się z potrzeby rozwiązywania wspólnych lokalnych problemów. Dzieje się tak dlatego, że wiele potrzeb człowieka może być zaspokojonych właśnie na płaszczyźnie lokalnej”<sup>720</sup>. Organy lokalne stanowią zatem reprezentację społeczności lokalnych, a więc ich organizacja i miejsce w ustroju państwa są środkami do osiągnięcia celu podstawowego – zaspokajania jak najszerszej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych. Aby było to możliwe, społeczeństwo winno się przekształcić, wykorzystując możliwości oferowane przez państwo demokratyczne. Samorząd terytorialny stał się systemem

720 A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 12–13.

zarządzania za pomocą odpowiednich struktur instytucjonalnych, zwykle administracyjnych.

Gminy nie rozwijają się jednak równomiernie. Przyczyn tego stanu można upatrywać w niejednakowej dostępności do czynników produkcji bądź różnej ich jakości. Nie należy zapominać, że istotne znaczenie ma także potencjał tkwiący w ludziach, ich aktywności, przedsiębiorczości i kreatywności. Działania administracji publicznej w zakresie rozwoju gospodarczego powinny skupiać się na rozwiązywaniu problemów oraz wykorzystywaniu potencjalnych możliwości. Należy jednak pamiętać, że rozwój nie jest wyłącznie efektem działania administracji, ale równoczesnej działalności na określonym obszarze przedsiębiorstw, a także obywateli<sup>721</sup>.

Ujawniono zależność, że jeżeli rozwój instytucji wyprzedza poziom świadomości społecznej, instytucje nie są wykorzystywane właściwie, gdyż społeczności nie potrafią zrobić użytku z otrzymanych możliwości. Sytuacja odwrotna rodzi frustracje, jako że społeczeństwo jest hamowane w swych aspiracjach przez brak właściwych instytucji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w społeczeństwie obywatelskim, którego częścią jest partycypacja społeczna, istnieje partnerstwo publiczno-prywatne, wynikające z trzech zasadniczych przesłanek:

- prawnych – samorządność oznacza nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych dla dobra lokalnej społeczności;
- społecznych – rozwój lokalny nie może dokonywać się bez aktywnego współdziałania mieszkańców;
- finansowo-technicznych – skuteczne działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają partnerstwa publiczno-prywatnego.

Partnerstwo powinno być rozumiane jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy – czemu służy budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa – rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie

---

721 Zob. K. Buchowska, R. Kisiel, *Wpływ samorządu gminnego na rozwój gospodarczy na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, źródło: [http://acta\\_oekonomia.sggw.pl/pdf/ASO\\_5\\_2\\_2006.pdf](http://acta_oekonomia.sggw.pl/pdf/ASO_5_2_2006.pdf) [data dostępu: 4.05.2025].

potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem<sup>722</sup>.

Ponieważ podstawą rozwoju regionów są programy wojewódzkie, wspomagane finansowo przez administrację rządową i Unię Europejską, powstaje potrzeba partnerstwa w zakresie zadań strategicznych, określanych w programach wsparcia.

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego zawarte zostały postanowienia, które nakładają na sygnatariuszy dokumentu obowiązek konsultowania ze wspólnotami lokalnymi wszelkich spraw związanych z opracowaniem planów i podejmowaniem decyzji bezpośrednio dotyczących tych wspólnot (art. 4 ust. 6), zmianą granic obszaru zamieszkiwanego przez wspólnoty (art. 5) oraz w zakresie form przyznania wspólnotom zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9 ust. 6).<sup>723</sup>

Zakres i rola uczestników uspołecznionego procesu decyzyjnego jest jasno określona. Chodzi tu przede wszystkim o czytelne rozdzielanie fazy przygotowywania planów i decyzji z tym związanych od samego aktu podejmowania decyzji. Uczestnicy muszą wiedzieć, jak będą wykorzystywane wyniki ich prac i przy jakich warunkach mogą liczyć na akceptację wypracowanych z ich udziałem planów.

Jak zauważają Katarzyna i Adam Palewiczowie „stopień zaangażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne może wahać się od zera (nazywanego manipulacją społeczeństwem) do władzy obywatelskiej, gdzie obywatele mają duży wpływ na ostateczne decyzje, lub gdzie te decyzje od nich bezpośrednio zależą. Głównym oparciem i jednocześnie warunkiem efektywności procesu partycypacji społecznej w sprawy gospodarcze jest rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, przyzwyczajone do zaangażowania w sprawy dobra wspólnego na poziomie lokalnym i ponadlokalnym a także aktywnie działające na forum publicznym”<sup>724</sup>.

Zgodnie z treścią EKSL „społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów

722 Por. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.

723 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., dz. cyt.

724 K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, <https://eiogz.sggw.edu.pl/article/view/8183/7162> [data dostępu: 7.09.2025].

pochodzących z redystrybucji dochodów”. Wszelkie zmiany w regulacjach, kształtujących system finansów samorządowych, powinny być konsultowane z samorządami i ze społecznością lokalną. Wyrażenie własnego stanowiska odnośnie do kształtowania systemu finansów samorządowych stanowi uprawnienie samorządów.

Art. 9 ust. 7 EKSL wprowadza zasadę ograniczonego stosowania transferów celowych. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Udzielenie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie jej uprawnień. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych – czyli środków przeznaczonych na finansowanie określonych, konkretnych zadań – nie może naruszać swobody prowadzenia polityki w zakresie przyznanych praw. Środki o charakterze celowym ograniczają bowiem swobodę działania społeczności lokalnych i jako takie nie powinny stanowić źródła finansowania zadań własnych samorządów terytorialnych.

Zasada dostępu samorządów do rynku kapitałowego jest wyrażona w art. 9 ust. 8 EKSL. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem. Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość pozyskiwania środków finansowych z operacji czasowych, jak na przykład pożyczki, kredyty czy emisja papierów wartościowych. Przepis ten stanowi wzorzec normatywny, umożliwiający korzystanie ze środków pożyczkowych i im podobnych.

Warto zauważyć, że dostęp do krajowych rynków kapitałowych jest ważny dla władz lokalnych w celu sfinansowania projektów inwestycyjnych, niezbędnych do dalszego rozwoju obszaru lokalnego, ponieważ w wielu przypadkach kwota ich własnych „zwykłych” środków nie wystarcza na pokrycie wszystkich projektów i planów, o których decydują władze lokalne w celu zaspokojenia ich potrzeb. W związku z tym EKSL odnosi się do tego dostępu w sposób raczej stanowczy („władze lokalne będą miały dostęp...”), sugerując, że jest to prawo. Jednakże, podobnie jak inne prawa zapisane w Karcie, nie jest to uprawnienie bezwzględne i należy je pogodzić z ogólną polityką dotyczącą wydatków i zadłużenia sektora publicznego. Dlatego Karta mówi, że dostęp musi odbywać się „w granicach prawa”.

W związku z tym przepisy prawne mogą ustanawiać wymagania, procedury, kryteria, ograniczenia lub pułapy dotyczące finansowania władz lokalnych, ale w żadnym wypadku standardy te nie powinny zniechęcać do zaciągania pożyczek na krajowym rynku kapitałowym ani w praktyce tego utrudniać.

### 3.3.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego

Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego jest kluczowym elementem demokratycznego procesu podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym i regionalnym. Zakłada ona zaangażowanie i aktywny udział mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz innych interesariuszy w podejmowaniu i monitorowaniu działań związanych z rozwojem gospodarczym danego obszaru. Aksjologia Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stanowi cenny fundament etyczny dla tego procesu, opierając się na wartościach i zasadach, które powinny kierować działaniami lokalnych i regionalnych władz.

Ustalając szeroki zakres samodzielności, w tym finansowej, samorządów lokalnych EKSL przewidziała także ich kontrolę. Zgodnie z art. 8 (Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych) ust. 1 wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. W świetle ust. 2 powinna ona w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane. Z kolei ust. 3 przewiduje, że kontrola winna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Kontrola realizacji planów rozwoju gospodarczego, sprawowana przez społeczności lokalne, obejmuje w głównej mierze działania służące monitorowaniu i ocenie realizacji określonych celów rozwojowych<sup>725</sup>. Może

725 Zob. J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 34.

się ona odbywać w formie wyrażania opinii o skuteczności realizacji wskazanego celu lub też zbierania uwag mieszkańców czy organizacji pozarządowych w ramach ewaluacji realizacji programów czy strategii gospodarczych. Może także obejmować monitorowanie i ocenę w formie stałych ciał, w których zasiadają przedstawiciele mieszkańców, na przykład komitetów monitorujących czy sterujących, w ramach realizowania programów lub strategii, albo działających rad<sup>726</sup>.

Kontrola sprawowana przez społeczności lokalne, niezależnie od formy jaką przybiera, odgrywa zasadniczą rolę. Wiąże to się z tym, iż gospodarka stanowi podstawę rozwoju, przy czym rozwój lokalny powinien się dokonywać w oparciu o czynniki endogenne, a kryterium postępu jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie aspiracji i poczucie poprawy warunków życia.

Działania zgodne z aksjologią Kongresu stawiają na pierwszym miejscu interesy mieszkańców i społeczności lokalnych, a nie jedynie korzyści ekonomiczne czy polityczne. Wymaga to odpowiedzialności władz lokalnych i regionalnych oraz uwzględnienia aspektów zrównoważonego rozwoju, ekologicznych i społecznych w podejmowanych działaniach.

Każda kontrola realizacji planów rozwoju gospodarczego powinna być zatem przeprowadzana na podstawie określonych kryteriów, które mogą dotyczyć następujących kwestii: wpływu na poprawę stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych; oceny czy w rozwoju lokalnym ma miejsce efektywne, a zarazem oszczędne wykorzystanie miejscowych zasobów rozwojowych (czynników endogenicznych)<sup>727</sup> oraz zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (czynników egzogenicznych); czy efekty mają charakter ogólnospołeczny i jak wpływają na poprawę warunków życia w lokalnym środowisku; czy ma miejsce faktyczny rozwój społeczno-gospodarczy, tak w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym; czy osiągnięte bieżące efekty nie ograniczają dalszych możliwości rozwojowych;

726 Zob. T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 21.

727 Zob. P. Gibas, *Partycypacja i aktywizacja społeczna jako wymóg rozwoju endogenicznego* [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2001, s. 253–258.

i co jest oczywiste – czy uzyskiwane efekty wpisują się w sformułowane plany rozwoju gospodarczego<sup>728</sup>.

Kontrola realizacji planów gospodarczych może świadczyć o tym, iż społeczności lokalne pełnią funkcję strażniczą. Większe zaangażowanie społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i zarządzania, w tym kontroli, to jeden ze sposobów usprawnienia zarządzania w samorządzie lokalnym. System ułatwiający społeczeństwu lokalnemu zarządzanie w samorządzie zakłada, że głos społeczeństwa pełni rolę opiniotwórczą, co pozwala na utrzymanie niezakłóconych relacji pomiędzy społeczeństwem a sprawowaną władzą. Kontrola natomiast ma za zadanie służyć zapewnieniu, że określone cele gospodarcze będą realizowane z najwyższą starannością i zgodnie z obowiązującym prawem<sup>729</sup>. Kontrola i nadzór to bardzo ważne funkcje zarządzania, wymuszające efektywność działań i mające wpływ na podejmowanie racjonalnych decyzji w sektorze samorządowym<sup>730</sup>.

W 2009 r. Komitet Ministrów RE w swym zaleceniu CM/Rec(2009)2 dla państw członkowskich w sprawie ewaluacji, audytu i monitorowania partycypacji i polityk na szczeblu lokalnym i regionalnym wskazał, iż kontrola wpływa na decyzje władz, poprawiając ich jakość i przyczyniając się do wzmocnienia zarządzania na szczeblu lokalnym.

W zaleceniu Komitetu Ministrów CM/Rec(2018)4 nawiązano do powyższego dokumentu, podkreślając konieczność rozpoczęcia dogłębnej oceny sytuacji w zakresie partycypacji lokalnej i wprowadzenia systemu monitoringu, który śledziłby wszelkie zmiany w celu identyfikacji przyczyn pozytywnych lub negatywnych tendencji w partycypacji obywateli i analizował przyjęte mechanizmy tematyczne. Zalecono tym samym zwrócenie szczególnej uwagi na obywateli, którzy mają większe trudności z aktywnym zaangażowaniem lub którzy de facto pozostają na uboczu lokalnego życia publicznego<sup>731</sup>.

728 Por. Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, *Swarzędz 2020. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Swarzędz*, Swarzędz 2011, s. 44.

729 Zob. K. Wojtaszek, *Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, t. 33, s. 328.

730 Zob. Z. Dolewka, *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, s. 39.

731 Zob. The Committee of Ministers, *The participation of citizens...*, dz. cyt.

Rządzący społeczeństwami zachodnimi stają dziś w obliczu różnorodnych tożsamości kulturowych, opartych, wyraźniej niż w przeszłości, na przekonaniach i/lub przynależności religijnej, co w rzeczywistości stanowi prawdziwy tygiel odniesień i powiązań tożsamościowych. Zorganizowanie w 2006 r. konferencji pt. Władze lokalne i osoby zakonne: Strategie konsolidacji dialogu międzyreligijnego, z inicjatywy Komisji Kultury i Edukacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy rodzi od razu co najmniej dwa pytania wstępne: Jaki jest sens i znaczenie tej inicjatywy? Dlaczego warto zwracać uwagę na poziom lokalny?<sup>732</sup> Wspomniane forum wskazało na to, jak rozliczne uwarunkowania o charakterze zróżnicowania religijnego i kulturowego muszą być brane pod uwagę przy zarządzaniu na szczeblu lokalnym i regionalnym, które Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy powinien brać pod uwagę w swoich inicjatywach.

---

732 Zob. J. Polard, *Puvoirs locaux et « dialogue interreligieux » Les initiatives du Conseil de l'Europe entre relativisme culturel et régulation sociopolitique*, „Politique européenne”, 2008, n° 1, s. 43.





---

ROZDZIAŁ 4.

**Instrumenty oddziaływania  
Kongresu Władz Lokalnych  
i Regionalnych Europy na  
stymulowanie aktywności  
samorządu lokalnego w zakresie  
rozwoju gospodarczego**

## 4.1. Kreowanie standardów międzynarodowych w odniesieniu do roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego

Współczesna era globalizacji i dynamicznego rozwoju gospodarczego stawia przed samorządami lokalnymi nowe wyzwania oraz kształtuje ich rolę w kontekście kreowania polityk rozwojowych. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w obszarze europejskim jest jednym z kluczowych forum dyskusji i tworzenia standardów międzynarodowych dotyczących samorządności. Kongres odgrywa istotną rolę w kreowaniu polityk na szczeblu międzynarodowym i koncentruje wysiłki na określeniu roli samorządu lokalnego w procesach rozwoju gospodarczego. Przyglądając się procesowi tworzenia tych standardów międzynarodowych, nasuwają się pytania dotyczące wpływu Kongresu na praktyki samorządowe oraz kształtowanie gospodarki lokalnej.

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej<sup>733</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż polityka rozwoju gospodarczego samorządu lokalnego powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od określonych celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie aż po ocenę wyników. Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym – podobnie jak gospodarka lokalna – jest elementem rozwoju gospodarczego regionu, a procesy oddziaływania na postęp lokalny następują poprzez zmiany warunków otoczenia<sup>734</sup>. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia tworzenia środowiska dla rozwoju intensywnego, w wyniku którego następuje pełne wykorzystanie możliwości społeczno-ekonomicznych oraz zwiększenie efektywności gospodarowania<sup>735</sup>.

733 Zob. M. Chmielnicki, K. Lewandowski, *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2015, t. 3, s. 101 i nast.

734 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Topical issues concerning local and regional authorities, Recommendation 1 (1994), Doc. CG(1)1 A/B Rec., Part I, 2 June 1994.

735 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Good governance: a key factor for the sustainable economic development of regions, Resolution 283 (2009), CPR(16)3REP, 5 March 2009.

Kongres niejednokrotnie podkreślał rolę samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego. Standardy w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego odnoszą się do rozwoju na szczeblu lokalnym, co oznacza, że autonomia wspierana przez EKSL daje „swobodę innowacji rozwoju lokalnego”<sup>736</sup>. Kongres podkreśla jednak, iż wymaga to odpowiedniego doboru środków, a także partnerstwa z kluczowymi podmiotami różnych szczebli, na przykład sektorem prywatnym, społecznością lokalną, przedsiębiorstwami, a także organizacjami pozarządowymi. Jako podstawę funkcjonowania samorządów lokalnych uznaje samodzielność finansową<sup>737</sup>.

Prawo do posiadania własnych zasobów finansowych zawarte zostało w postanowieniach EKSL, które stanowią, iż wielkość zasobów powinna być dostosowana do zakresu zadań przyznanych samorządowi terytorialnemu przez obowiązujące ustawodawstwo konstytucyjne oraz zwykłe. O ile polskie ustawodawstwo samorządowe spełnia wymogi EKSL, o tyle słuszne wydają się poglądy tych autorów, którzy wskazują na faktyczną niewystarczalność środków, pozostających w dyspozycji gmin, w stosunku do nałożonych na nie zadań<sup>738</sup>.

Pewien standard należy wywodzić z art. 9 ust. 1 EKSL, który stanowi, że społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Przepis ten wprowadza regułę posiadania wystarczających własnych zasobów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>739</sup>. Posiadanie własnych środków pozwala samorządom na samodzielność ze względu na pełną swobodę w wydatkowaniu zasobów zgodnie z kompetencjami JST i potrzebami społeczności lokalnych<sup>740</sup>.

736 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Topical issues concerning..., dz. cyt.

737 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Regional/spatial planning prospects in the new Europe, Resolution 9 (1994), Doc. CPR (1)2, 3 June 1994.

738 M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość prawna gminy w Polsce w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, t. 16, nr 2, s. 382.

739 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Second – tier Local Authorities – intermediate Governance in Europe, Recommendation 333 (2012), Doc. CG(23)12, 18 October 2012.

740 Por. K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] (red.) Gliniecka i in., *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 313.

Ponadto EKSL formułuje zasadę zróżnicowania i elastyczności systemu finansowego (art. 9 ust. 4). Stanowi to postulat sprawiedliwego podziału dochodów pomiędzy budżetem centralnym a budżetami jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia wydajności poszczególnych źródeł i dynamiki ich wzrostu. Źródła zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego powinny być na tyle zróżnicowane i elastyczne, aby utrzymać siłę nabywczą JST w razie zmiany poziomu cen realizowanych zadań. System finansowy tych jednostek powinien pozwolić na sfinansowanie zobowiązań niezależnie od zmieniającej się sytuacji gospodarczej czy społecznej państwa. Co więcej, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny być zróżnicowane w swej strukturze, aby w konkretnej sytuacji gospodarczej państwa nie spadała jednocześnie wydajność wszystkich lub istotnej części dochodów.

W art. 9 ust. 5 EKSL postuluje konieczność wprowadzenia do systemów finansów lokalnych w państwach członkowskich idei solidarności finansowej w sektorze samorządowym<sup>741</sup>: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą”<sup>742</sup>. Podobny standard zawarto w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, w której czytamy, iż: „Zasada solidarności wymaga wprowadzenia w obrębie każdego państwa mechanizmu wyrównywania finansowego, biorąc pod uwagę zarówno potencjalne zasoby, jak i potrzeby regionów, którego celem jest zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach” (art. 14 ust. 4)<sup>743</sup>.

W art. 9 ust. 8 EKSL zobowiązuje państwa, będące sygnatariuszami, do zapewnienia społecznościom lokalnym dostępu do krajowego rynku kapitałowego dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych. Uznano bowiem, że dostęp do rynku kapitałowego jest niezbędnym elementem realizowania samodzielności finansowej. Możliwe źródła

741 Por. M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 239.

742 Europejska Karta Samorządu Lokalnego..., dz. cyt.

743 Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez 4. sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu [w:] *Poradnik polityka lokalnego – radnego Rady Gminy, powiatu, delegata do Wojewódzkiego Sejmiku Samorządowego*, red. S.T. Kuśmierk, Agencja Reklamowo-Wydawnicza DIMA, Warszawa 1998, s. 15.

finansowania, o których mowa w EKSL, niewątpliwie zależą od struktury rynków kapitałowych w danym kraju: procedury i warunki dostępu do tych źródeł mogą być ustanowione przez ustawodawstwo<sup>744</sup>. Uzasadnienia wyrażonej w art. 9 ust. 8 EKSL zasady finansowania wydatków inwestycyjnych można doszukiwać się w tym, że w większości krajów długoterminowe zadłużenie, w celu sfinansowania wydatków bieżących jest zabronione. Może ono prowadzić do nadmiernego długu i nieprawidłowego rozrostu sektora publicznego (tzw. pętli zadłużenia)<sup>745</sup>.

Rozwinięte rynki finansowe dają zatem większe możliwości pozyskania środków zwrotnych przez samorządy lokalne<sup>746</sup>. Poprzez dostęp do rynku kapitałowego jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić politykę gospodarczą w sposób bardziej zrjonalizowany i efektywny, a czasem dostęp do kapitału jest wręcz warunkiem prawidłowej realizacji zadań publicznych. Zwiększa to również poziom realnej samodzielności finansowej tych jednostek, a tym samym ich kontrolę w budowaniu więzi w ramach społeczności lokalnej.

Reguły finansowania samorządu lokalnego i zasady wyrażone w art. 9 EKSL zbieżne są z art. 167 Konstytucji RP<sup>747</sup>, który wskazuje, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w zyskach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań, dochodami jednostek są ich wpływy własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi modyfikacjami w podziale dochodów publicznych. W ten sposób stworzono konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>748</sup>. Jest ona uzupełniona w art. 168 Konstytucji prawem do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie<sup>749</sup>.

744 Zob. Explanatory Report to the European Charter..., dz. cyt.

745 Zob. P. Zawadzka, *Finansowanie gmin i powiatów na rynku kapitałowym a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [w:] (red.) Gliniecka i in., *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 232.

746 Tamże, s. 233.

747 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., dz. cyt.

748 Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.

749 Zob. K. Renke, *Instytucja subrogacji w aspekcie finansowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania na tle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] (red.) Gliniecka i in., *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 319.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w swych dokumentach wielokrotnie zwracał uwagę na obszary wiejskie; zdaniem Kongresu mają one zasadnicze znaczenie dla „dynamizmu Europy”, co zostało to wyeksponowane w rezolucji 252 (2008), dotyczącej usług użyteczności publicznej na obszarach wiejskich<sup>750</sup>. Według Kongresu to właśnie na wsi skupiona jest większość gospodarki europejskiej, a rolnictwo, leśnictwo i bioróżnorodność są jej siłami napędowymi<sup>751</sup>. Potwierdzone to również zostało w zaleceniu 406 (2017), dotyczącej lepszej przyszłości obszarów wiejskich w Europie<sup>752</sup>.

Z wielu standardów tworzonych przez Kongres wynika, iż rozwój danego regionu oraz konkurencyjność jego gospodarki względem innych regionów jest wynikiem odpowiedniego wsparcia lokalnych podmiotów gospodarczych oraz kreowania, stymulowania powstawania, a także jak najlepszego wykorzystywania określonych walorów użytkowych.

Standardy Kongresu w tym obszarze mają kluczowe znaczenie, bowiem mogą przyczynić się do odpowiedniego wydatkowania środków przeznaczonych na rozwój lokalny, a przy tym do prowadzenia efektywnej i oszczędnej gospodarki zasobami.

Prowadzony przez Kongres proces monitoringu pomaga zaznajomić się z sytuacją gospodarki lokalnej, a tym samym uwarunkowań i możliwości jej rozwoju, co przekłada się na kierunki tworzonych standardów.

Przez lata działalności Kongres ukształtował polityki, które przyczyniają się do wzmocnienia samorządności oraz umożliwiają lokalnym społecznościom większe zaangażowanie w procesach rozwoju. Dzięki aktywnej współpracy pomiędzy różnymi regionami Europy Kongres stworzył przestrzeń dla wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, co przyczyniło się do skuteczniejszego wykorzystania potencjału lokalnych zasobów.

Wpływ standardów międzynarodowych, opracowanych przez Kongres, na rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym jest niezaprzeczalny. Widoczne jest to zwłaszcza w obszarze wspierania innowacji, przedsiębiorczości oraz tworzenia warunków korzystnych dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw<sup>753</sup>. Przykłady wspierania inicjatyw (na przy-

750 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 252 (2008), Services of general interest in rural areas, a key factor in territorial cohesion policies, 18 March 2008.

751 Tamże.

752 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, A better future for..., dz. cyt.

753 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, The impact of Globalisation on regions Resolution 121 (2001), Doc. CPR (8)4, 31 May 2001.

kład w Ukrainie<sup>754</sup>) wskazują, że samorządy lokalne, chcą korzystać z ram tworzonych przez Kongres dla skutecznego wspierania swoich gospodarek, przyciągania inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

W zglobalizowanym świecie, gdzie wzajemne powiązania pomiędzy lokalnymi społecznościami stają się coraz silniejsze, Kongres odgrywa rolę katalizatora współpracy i wymiany międzykulturowej. Tworzenie standardów międzynarodowych to nie tylko proces techniczny, lecz także możliwość promowania wartości demokratycznych, poszanowania praw człowieka i wzmacniania europejskiej tożsamości.

W związku z tym wysuwa się wniosek, że kreowanie standardów międzynarodowych przez Kongres jest fundamentem dla dalszego rozwoju samorządów lokalnych i regionów w kontekście gospodarczym. Wspierając ich zdolność do autonomicznego planowania i zarządzania, Kongres przyczynia się do budowy silniejszych i bardziej dynamicznych społeczności, które w pełni wykorzystają swoje potencjały na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego.

## 4.2. Upowszechnianie doświadczeń międzynarodowych w odniesieniu do roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego

W literaturze zwraca się uwagę, iż rozwój gospodarczy występuje nierównomiernie, czego skutkiem jest zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów<sup>755</sup>. W efekcie na terenie państw występują regiony szybko rozwijające się, ale są też i takie, których tempo rozwoju jest zdecydowanie słabsze, niedostatecznie bowiem wykorzystują lokalne czynniki wzrostu.

Współczesne społeczeństwa stoją przed dynamicznymi wyzwaniami, które wymagają innowacyjnych rozwiązań na poziomie lokalnym i regionalnym. W tym kontekście rola samorządu lokalnego w kształtowaniu

754 Projekt realizowany ramach: Committee of Ministers, Council of Europe Action Plan for Ukraine „Resilience, Recovery and Reconstruction” 2023–2026, CM(2022)187, 14 December 2022.

755 Zob. K. Solecki, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju przedsiębiorczości*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne” 2015, nr 6, s. 235.

i przyspieszaniu procesów rozwoju gospodarczego nabiera szczególnego znaczenia. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa istotną rolę w upowszechnianiu doświadczeń związanych z tą tematyką, stanowiąc platformę wymiany wiedzy i praktyk pomiędzy różnorodnymi regionami kontynentu.

Kongres przede wszystkim oferuje państwom członkowskim RE swoje wsparcie w odpowiedniej implementacji zaleceń, wzmacniając przy tym rolę samorządów lokalnych w rozwoju gospodarczym<sup>756</sup>. W jego Biurze opracowano elastyczny program skierowany do wybranych przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, mający na celu budowanie zdolności przywódczych, a także wiedzy na temat najlepszych praktyk i standardów dotyczących samorządu lokalnego<sup>757</sup>.

W sugerowanych działaniach na rzecz rozwoju lokalnego Kongres zwraca szczególną uwagę na podnoszenie efektywności w zarządzaniu wydajnością. Ma to przyczynić się do poprawy produktywności, jakości usług i ich wpływu na życie obywateli. Wynika to z obserwacji stanu zarządzania rozwojem lokalnym w poszczególnych państwach członkowskich<sup>758</sup>.

Wybrane grupy przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych mają możliwość dzielenia się doświadczeniami z członkami Kongresu i innymi państwami członkowskimi Rady Europy oraz uczenia się od międzynarodowych i lokalnych ekspertów tego, jak definiować i opracowywać skuteczne strategie rozwoju gospodarczego, a także prowadzić pomysłówne projekty, które zainspirują społeczności lokalne i zainteresowane strony do konkretnych działań. Rola, którą odgrywają członkowie Kongresu, jest niezwykle cenna, ponieważ mogą bezpośrednio konsultować z przedstawicielami władz lokalnych przemiany zachodzące na danym obszarze<sup>759</sup>, a dzięki pogłębionej wiedzy mogą analizować europejskie standardy rozwoju lokalnego i odpowiednie przepisy oraz praktyki krajów europejskich.

Elastyczność programu, realizowanego od wielu lat przez Kongres, polega na zorganizowaniu wielu warsztatów tematycznych. Oznacza

756 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Improving the impact of Congress Recommendations, CG/BUR/2015927)31, 23 March 2015.

757 Tamże, s. 5.

758 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, New forms of local governance, Resolution 389 (2015), Doc. CPL/2015(29)4FINAL, 22 October 2015.

759 Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Regions and territories with Special status in Europe, Recommendation 346 (2013), CPR(25)2final, 31 October 2013.

to, że może być on dostosowany do potrzeb danej grupy docelowej, na przykład dotyczyć współpracy transgranicznej w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych.

Upowszechnianie doświadczeń, dotyczących rozwoju gospodarczego samorządu lokalnego, odbywa się również przy okazji seminariów, organizowanych przez Biuro Kongresu. Stanowią one doskonałą okazję do debaty na temat aktualnych wyzwań dla rozwoju lokalnego i praktyk stosowanych w państwach członkowskich RE.

Szereg problemów, związanych z rozwojem gospodarczym samorządów lokalnych, sygnalizowanych jest właśnie podczas wspólnych spotkań przedstawicieli władz lokalnych. Zagadnienia niejednokrotnie wiążą się z różnymi zagrożeniami dla rozwoju lokalnego, które wykryto w państwach członkowskich, jak na przykład problem korupcji, który hamuje rozwój przedsiębiorstw. Kongres w uchwale 421 (2017) zwraca szczególną uwagę na zjawisko korupcji, które jego zdaniem negatywnie oddziałuje na rozwój inwestycji. Odnosząc się do korupcji w zamówieniach publicznych na poziomie lokalnym, Kongres przestrzega przed tworzeniem karteli w celu manipulowania procesem przetargowym. Zaznacza tym samym, iż istotnym źródłem korupcji jest zjawisko „drzwi obrotowych”, które polega na przemieszczaniu personelu z miejsc pracy w samorządzie lokalnym do miejsc pracy w sektorze prywatnym (często do firm zaangażowanych w lokalne zamówienia publiczne). Dlatego zdaniem Kongresu przejrzystość na wszystkich etapach procesu udzielania zamówień ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia ryzyka korupcji i zwiększenia zaufania publicznego do administracji lokalnych i regionalnych. W przytoczonej uchwale wykazano również, iż przejście na systemy e-zamówień istotnie wpłynęło na zmniejszenie ryzyka korupcji w tej dziedzinie. Co więcej, ustanowienie zasad postępowania – takich jak zakaz przyjmowania nagród, darowizn i innych korzyści, związanych z programami szkoleniowymi w zakresie uczciwości dla przedstawicieli władz lokalnych oraz wyznaczonych urzędników – okazało się również przydatne w unikaniu ryzyka konfliktu interesów<sup>760</sup>.

760 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Making public procurement transparent at Local and regional levels – Governance, Resolution 421 (2017), Doc. CG33(2017)13final, 19 October 2017.

W świetle powyższego Kongres zachęca w uchwale 421 (2017) władze lokalne państw członkowskich Rady Europy do:

- oceny różnego rodzaju ryzyka korupcyjnego, związanego z udzielaniem zamówień, oraz ustanowienia mechanizmów kontroli wewnętrznej i mechanizmów oceny;
- zwiększenia przejrzystości, publikując dane i szczegóły dotyczące zamówień na wszystkich etapach procesu, aby zachęcić do publicznej kontroli i włączyć społeczeństwo obywatelskie;
- dopilnowania, aby wymogi dotyczące przejrzystości miały także zastosowanie do prywatnych wykonawców, którzy świadczą usługi zlecone na zasadzie outsourcingu;
- uproszczenia procedur zamówień publicznych, aby były one dostępne i jasne dla wszystkich zainteresowanych stron.

Kongres upowszechniając doświadczenia w odniesieniu do roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego, obrazuje sytuację w poszczególnych państwach, a także daje możliwość wyboru tych rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do poprawy efektywności rozwoju gospodarczego w danym kraju członkowskim. Wskazuje również na słabe i mocne strony różnych sposobów wdrażania polityki rozwoju gospodarczego.

Analiza doświadczeń w postaci sprawozdań Kongresu czy też opinii prowadzi zarówno do wyciągnięcia wniosków, jak również szukania odpowiednich mechanizmów realizacji określonych standardów. Bowiem bogate doświadczenia państw RE w obszarze zarządzania środkami na rozwój lokalny, a także w realizacji poszczególnych celów stanowią dobre podłoże do debaty o strategicznych kierunkach zmian bądź do wzmocnienia sprawdzonych rozwiązań na przyszłość.

Równie ważnym elementem jest ocena zastosowania standardów wynikających z EKSL w każdym państwie członkowskim. Monitorowanie to umożliwia prowadzenie konstruktywnego dialogu z władzami lokalnymi na temat kwestii rozwoju gospodarczego.

Kongres podejmuje tym samym próbę odpowiedzi na pytania dotyczące znaczenia władz lokalnych w polityce rozwoju gospodarczego, przygotowywanych przez nie strategii i programów rozwojowych, ich wpływu i roli w osiągnięciu celów rozwojowych państwa, a także korzyści i kosztów stosowanych rozwiązań na przykładach poszczególnych państw.

Powyższe wpływa zasadniczo na sposób programowania i realizacji działań rozwojowych w państwach, co znajduje odzwierciedlenie w różnego typu strategiach lokalnych.

### 4.3. Wspieranie państw członkowskich Rady Europy w zakresie umacniania roli samorządu lokalnego w obszarze rozwoju gospodarczego

Dla osiągnięcia celu, czyli efektywnego rozwoju lokalnego, samorządy lokalne opracowują strategie rozwoju gospodarczego oraz studia uwarunkowania i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również miejscowe plany zagospodarowania, a następnie przystępują do ich realizacji. Jednakże niedoskonałość regulacji prawnych, zwłaszcza dotyczących gospodarki przestrzennej, oraz nie zawsze dobrze zrozumiane zadania samorządu w tym zakresie sprawiają, że często nie lokalna władza, a inwestorzy, właściciele nieruchomości, deweloperzy budownictwa mieszkaniowego, konsorcja projektowo-budowlane, a także różnego rodzaju spekulanci mają wpływ na dokonujące się zmiany<sup>761</sup>.

Rada Europy stara się wskazywać państwom członkowskim te obszary w wymiarze lokalnym, które wymagają podjęcia odpowiednich kroków w celu poprawy ich efektywności, a tym samym zwiększenia ich roli w zakresie rozwoju gospodarczego.

W 2004 r. Komitet Ministrów Rady Europy, w oparciu o art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sformułował zalecenia dotyczące finansowej autonomii jednostek samorządu terytorialnego, wskazując by władze państw członkowskich uwzględniły, w swej polityce finansowej i budżetowej na szczeblu lokalnym następujące wytyczne: 1) zapewnienie koherencji z makroekonomicznymi celami polityki gospodarczej państwa; 2) ustanowienie i gwarantowanie finansową stabilność samorządów lokalnych oraz regionalnych; 3) poszukiwanie optymalnego stosunku, jakości i cen usług dostarczanych ludności; 4) zapewnianie przejrzystości i branie odpowiedzialności za podejmowane decyzje<sup>762</sup>.

761 Por. J.J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu...*, dz. cyt.

762 Za: M. Bartela, *Aktualność pojęcia autonomii finansowej jednostek samorządów lokalnych w Unii Europejskiej* [w:] Gliniecka i in. (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 106–107.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wielokrotnie w swych działaniach zwracał uwagę na standardy w dziedzinie finansów lokalnych, zawarte w dwóch zaleceniach Komitetu Ministrów tj. Zaleceniu 2004(1) w sprawie zarządzania finansowego i budżetu na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>763</sup> oraz Zaleceniu (2005)1 w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych<sup>764</sup>.

Zalecenia zawierały silny i spójny zbiór wytycznych, mających na celu zapewnienie solidnego systemu finansowania samorządu lokalnego, z których wiele okazało się przydatnych w kontekście rozwoju gospodarczego. Główne rozwiązania w nich zawarte dotyczyły: stabilizowania dochodów lokalnych; poprawy odpowiedzialności i skuteczności; zwalczania ubóstwa społecznego; partnerstwa w świadczeniu usług publicznych; poprawy lokalnej elastyczności i dyskrecji; promocji ożywienia gospodarczego.

Kryzys, który się rozpoczął w 2007 r., objawił się poprzez poważne problemy z płynnością finansową i, niekiedy, z wypłacalnością, a także przez zapaść kredytową kredytów oferowanych przedsiębiorstwom, osobom prywatnym oraz samorządom lokalnym. Kryzys z roku 2008, przewijający się poprzez nowe problemy z płynnością finansową i utratę zaufania, spowodował krach giełdowy, zatrzymanie wypłat w wielu instytucjach finansowych oraz ogólną recesję<sup>765</sup>. Państwa interweniowały w celu uniknięcia załamania się całego światowego systemu finansowego i dekapitalizowały liczne banki<sup>766</sup>, co przyczyniło się do znacznego powiększenia publicznego, samorządowego zadłużenia. To głównie owo nałożenie się na siebie kryzysu finansów publicznych oraz brak odporności banków uczyniło w 2011 r. ze strefy euro, osłabionej przez samodzielnie prowadzone przez państwa członkowskie polityki budżetowe, przyszłe epicentrum systemowego wstrząsu zdolnego do tego, aby pogrążyć całą światową gospodarkę.

763 Zob. The Committee of Ministers, The financial and budgetary management at local and regional levels, Recommendation Rec(2004)1, 4 February 2009.

764 Zob. The Committee of Ministers, The financial resources of local and regional authorities, Recommendation Rec(2005)1, 19 January 2005.

765 Zob. J. Klich, *Kryzys 2007–2008: nowe wyzwania dla zarządzania?*, „Organizacja i Kierowanie” 2011, nr 3, s. 77–88.

766 Por. G. Gurgul, *Globalny kryzys finansowy a kondycja banków w Polsce w latach 2007–2009*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 43, s. 87–95.

Kryzysy pociągnęły za sobą poważne konsekwencje dla wewnętrzpaństwowych struktur administracyjnych. Przede wszystkim zredukowały ich przychody, co wywołało, w sposób niebezpośredni, pewną liczbę dodatkowych skutków, zarówno na poziomie wydatków i inwestycji, jak i na poziomie zadłużenia. Podczas załamania środki samorządów lokalnych wykazywały wyraźną tendencję do zmniejszania się, na co wskazują statystyki dostarczone przez Eurostat<sup>767</sup>.

Trudności doprowadziły państwa do nakazywania samorządom lokalnym podejmowania działań ukierunkowanych na zwiększenie efektywności i wydajności, czyli na osiągnięcie coraz lepszych wyników gospodarczych. Odpowiadało to podstawowym założeniom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Kryzys finansowy, począwszy od 2008 r., miał duży wpływ na wszystkie poziomy rozwoju i szczególnie odczuwalne konsekwencje dla samorządu lokalnego w każdym z państw członkowskich Rady Europy. Przyczynił się m.in. do znacznego deficytu budżetowego i, wynikającego z tego, spadku wydatków publicznych, wpływając na inwestycje i prowadząc do zwolnień pracowników<sup>768</sup>. Władze lokalne i regionalne musiały uporać się z kurczącą bazą dochodów ze względu na spowolnienie gospodarcze. W niektórych przypadkach pojawiała się również konieczność zarządzania długiem, którego główną przyczyną były tzw. „toksyczne pożyczki”<sup>769</sup>.

W latach 2009–2010 dochody lokalne w wielu państwach w Europie znacząco spadły, w niektórych nawet o 20%. Produkcja regionalna w okresie 2008–2009 również zmniejszyła się średnio o 3,4%, przy takich ekstremach jak spadek o 20% na Łotwie. Jednakże w latach 2010–2011 odnotowano wzrost w większości regionów. Od 2008 do 2012 lokalne inwestycje budżetowe spadły średnio o 14%, do aż 30% w niektórych krajach, w porównaniu z prawie 5% spadkiem transferów międzyrządowych w samym 2011 r., co prawie całkowicie zrekompensowało wzrost dochodów z podatków lokalnych o 5,5%<sup>770</sup>.

767 Zob. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistic-explained/index.php/National\\_accounts\\_and\\_GDP/pl](http://ec.europa.eu/eurostat/statistic-explained/index.php/National_accounts_and_GDP/pl) [data dostępu: 9.08.2017].

768 Zob. K. Whitmore, *The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe* [in:] *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Council of Europe texts, ed. K. Davey, Strasbourg 2012, s. 20.

769 The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional authorities responding to the economic crisis*, Recommendation 340 (2013), Doc. CG(25)5, 29 October 2013.

770 Tamże.

Kongres w zaleceniu 340 (2013), skierowanym do państw członkowskich, wskazał, iż władze lokalne i regionalne w Europie są kluczowymi interesariuszami i podmiotami w zapewnianiu ożywienia gospodarczego. Jednocześnie wyraził zaniepokojenie w związku z niekorzystnym wpływem kryzysu na autonomię finansową, zagwarantowaną w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, w szczególności na jej postanowienia dotyczące zasobów finansowych i władzy budżetowej, wyrównania, przekazania kompetencji i konsultacji z lokalnymi władzami w sprawach, które ich dotyczą, a przede wszystkim lokalnego finansowania. Kongres zaznaczył jednocześnie, iż pełne wdrożenie Karty musi być zapewnione zwłaszcza w czasach kryzysu, kiedy to władze lokalne i regionalne stają wobec większych obowiązków w zakresie świadczenia usług i pomocy potrzebującym gospodarstwom domowym<sup>771</sup>.

Kongres w zaleceniu 340 (2013) wyraził przekonanie, iż wszelkie strategie wyjścia z kryzysu muszą opierać się na następujących zasadach:

- uznanie władz lokalnych i regionalnych za kluczowych interesariuszy we wspólnych działaniach na wszystkich szczeblach zarządzania w celu opracowania współpracy i zapewnienia spójności polityk i środków reagowania, a także solidarności w sprawiedliwym podziale obciążeń, poprzez proces regularnych konsultacji i dialogu;
- dalszą decentralizację kompetencji zgodnie z zasadą pomocniczości, a także większą autonomię budżetową i władzę podatkową na szczeblu lokalnym i regionalnym;
- ożywienie inwestycji w celu stymulowania zatrudnienia, innowacji i wzrostu gospodarczego;
- zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym i regionalnym poprzez elementy demokracji bezpośredniej, w szczególności poprzez szersze wykorzystanie nowych technologii informacyjnych;
- budowanie partnerstwa z sektorem prywatnym i pozarządowym, a także z innymi władzami lokalnymi i regionalnymi w procesie dobrowolnej współpracy międzygminnej i międzyregionalnej w celu skorzystania z efektu skali i ułatwienia mobilności siły roboczej, sieci inwestycyjne i biznesowe<sup>772</sup>.

---

771 Tamże.

772 Tamże.

W związku z powyższym, a także w związku z zaleceniem 328 (2012) w sprawie władz lokalnych do zasięgnięcia opinii innych szczebli władzy, Kongres zwrócił się do Komitetu Ministrów o zaproszenie państw członkowskich Rady Europy do ustanowienia mechanizmów regularnych konsultacji i dialogów z władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie opracowywania polityki i środków antykryzysowych w celu zapewnienia spójności reakcji politycznych na kryzys oraz uwzględnienia ich wkładu i innowacyjnych pomysłów, zmierzających w szczególności do:

- dopilnowania, by władze lokalne i regionalne otrzymały większą odpowiedzialność, zwłaszcza w zakresie lokalnej i regionalnej polityki gospodarczej i obszarów ochrony socjalnej, w szczególności w dziedzinie infrastruktury, opieki zdrowotnej, edukacji i badań, opieki społecznej oraz rekreacji i kultury, w tym przede wszystkim wzrostu znaczenia lokalnego i regionalnego organu podatkowego oraz większej autonomii budżetowej, również w ramach wewnętrznych paktów stabilności, w stosownych przypadkach;
- zapewnienia lokalnym organom podatkowym opłat od nieruchomości na podstawie ustawowych wartości nieruchomości w krajach, w których jeszcze nie ma to miejsca, oraz zmniejszenia zależności budżetów lokalnych od wysoce niestabilnych podstaw opodatkowania, takich jak zyski przedsiębiorstw i transakcje dotyczące nieruchomości, z wykorzystaniem jako wytycznych zaleceń Komitetu Ministrów (2005) 1 w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych;
- zapewnienia stałego poziomu transferów międzyrządowych do budżetów lokalnych i regionalnych, bez nieproporcjonalnych cięć, oraz minimum rocznych powiadomień władz krajowych, w przypadku, gdy takie transfery mają zostać zmniejszone;
- utrzymania zrównoważonej kombinacji transferów międzyrządowych oraz lokalnych i regionalnych podatków w celu finansowania budżetów lokalnych i regionalnych;
- wzmocnienia systemów wyrównawczych i regionalnych solidarności między państwami oraz przegląd krajowych systemów i programów wyrównawczych w celu poprawy podziału obciążeń między różnymi szczeblami sprawowania rządów i złagodzenia nadmiernego obciążenia słabszych gospodarczo regionów i społeczności lokalnych;

- zrewidowania rządowego finansowania szczebla lokalnego i regionalnego w celu zapewnienia równowagi między alokacjami w ramach programów wsparcia społecznego a inwestycjami w projekty stymulujące innowacje i wzrost gospodarczy;
- ożywienia inwestycji w lokalną i regionalną infrastrukturę i ogólnie zwiększenia lokalnych i regionalnych inwestycji budżetowych jako priorytetu w celu promowania lokalnej konkurencyjności, zachęcania do inwestycji sektora prywatnego i pobudzania zatrudnienia<sup>773</sup>.

W Polsce znamiona ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego znalazły odzwierciedlenie w przepisach ustawy o finansach publicznych<sup>774</sup>. Wprowadzono bowiem pewne rygory związane z sytuacją społeczno-gospodarczą w państwie, tj. brak możliwości uchwalenia budżetu w przypadku niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243); konieczność zachowania równowagi budżetowej w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących (art. 242); możliwość zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 89 i 90); możliwość zaciągania zobowiązań z ww. tytułów do kwoty określonej w uchwale budżetowej (art. 91 ust. 1).

W marcu 2009 r. w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przeprowadzona została debata na temat konsekwencji gospodarczych i finansowych w związku z kryzysem. Dla europejskich władz lokalnych i regionalnych załamanie to było pierwszą próbą oszacowania stopnia jego wpływu na społeczności lokalne, a także porównania doświadczeń różnych gmin i regionów w radzeniu sobie z kryzysem<sup>775</sup>.

Warto zauważyć, iż w debacie podkreślone zostało znaczenie kryzysu dla nowych inicjatyw i innowacji. Wynikało to z pobudzenia współpracy pomiędzy gminami przy jednoczesnym zachowaniu politycznej dyskrecji i tożsamości wspólnoty<sup>776</sup>.

Na przestrzeni lat wiele regionów zaczęło być utożsamianych z ich regionalnymi produktami. Kongres w rezolucji 208 (2006) wskazał, iż

---

773 Tamże.

774 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.).

775 Tamże.

776 Tamże.

produkty regionalne przyczyniają się do promocji różnorodności oraz gospodarczego i społecznego rozwoju. Zdaniem Kongresu to właśnie lokalne produkty, pomimo wpływu globalizacji, stanowią dziś doskonały przykład lokalnej tożsamości<sup>777</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje także działalność Kongresu w obliczu pandemii COVID-19: uruchomił bowiem w 2019 r. kilka inicjatyw wspierających władze lokalne i regionalne, które – ze względu na swoje szczególne obowiązki i bliskość obywateli – znalazły się na pierwszej linii frontu<sup>778</sup>.

Od początku kryzysu Kongres wzywał do skoordynowanych działań na wszystkich szczeblach władzy i ostrzegał przed wielorakimi konsekwencjami nie tylko dla życia ludzkiego, ale także dla funkcjonowania gospodarczego państw. Jako zgromadzenie polityczne, złożone z lokalnych i regionalnych wybranych przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, Kongres wykorzystał możliwość łączenia doświadczeń miast i regionów w celu znalezienia rozwiązań, które można było wdrożyć w terenie we wszystkich społecznościach europejskich<sup>779</sup>.

W 2023 r. Kongres wsparł Ukrainę w zakresie umocnienia decentralizacji reform samorządowych. W projekcie zatytułowanym „Wzmocnienie wielopoziomowego sprawowania rządów, demokracji i praw człowieka na poziomie lokalnym na Ukrainie” sformułowano cel w postaci wzmocnienia ukraińskich władz lokalnych i regionalnych oraz ich stowarzyszeń narodowych na drodze do pomyślnej odbudowy Ukrainy<sup>780</sup>. Projekt przyczynia się do budowania integracyjnych, zrównoważonych i przejrzystych społeczności, wspierania innowacyjnych i opartych na współpracy metod oraz integracji podejścia opartego na prawach człowieka jako niezbędnego fundamentu powojennej transformacji, opartej na dobrym zarządzaniu lokalnym i wartościach demokratycznych.

777 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution on regional typical products and globalization, Resolution 208 (2006), 16 March 2008.

778 Zob. COVID-19: Activities of the Congress of Local and Regional Authorities, <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-activities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities> [data dostępu: 17.08.2023].

779 Tamże.

780 Zob. Council of Europe Congress: Local and regional authorities will play a crucial role in decentralised recovery and reconstruction of Ukraine, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-local-and-regional-authorities-will-play-a-crucial-role-in-decentralised-recovery-and-reconstruction-of-ukraine> [data dostępu: 27.09.2025].

Kongres umocnił wielopoziomowy dialog i współpracę z rządem i parlamentem Ukrainy, ukraińskimi władzami lokalnymi i regionalnymi oraz ich stowarzyszeniami krajowymi, a także szerokim gronem interesariuszy, w tym instytucjami i stowarzyszeniami europejskimi.

#### 4.4. Stymulowanie współpracy transgranicznej w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych

Nierozłącznym elementem rozwoju współpracy międzynarodowej państw są społeczno-gospodarcze procesy integracyjne społeczności lokalnych i regionalnych<sup>781</sup>. Doszukiwanie się podobieństw, rozwiązywanie wspólnych problemów, wspieranie ruchów zjednoczeniowych oraz pogłębianie integracji regionów są szczególnie charakterystycznymi zjawiskami w życiu współczesnej Europy<sup>782</sup>.

Rozwój i zakres współpracy transgranicznej zależą od położenia geograficznego regionów. Celem takiego współdziałania jest pomoc w łagodzeniu istnienia granic, a także przezwyciężenie problemów przygranicznych na obrzeżach państw oraz poprawa warunków życiowych osiadłej tam ludności<sup>783</sup>.

Obszary przygraniczne podczas rozwoju niejednokrotnie przechodzą długą drogę, na przykład: pogranicze polsko-niemieckie od obszarów konfliktowych, zacofanych do obszarów innowacyjnych i dynamicznie rozwijających się. Charakter ewolucji stosunków społeczności przygranicznych w powojennej Europie niejednokrotnie odbywał się na linii: wrogość–konflikty–rywalizacja–koegzystencja–współpraca–kooperacja–harmonia–integracja<sup>784</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego społeczności lokalne w ramach wykonywania swoich kompetencji mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi w celu wykonywania zadań stanowiących przedmiot

781 Zob. J. Robel, *Kongres Władz...*, dz. cyt., s. 25–37.

782 Zob. J. Szymański, *Podstawowe instrumenty...*, dz. cyt., s. 90.

783 Zob. H. Szczechowicz, *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2013, nr 9, s. 271; Por. W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony: pierwszy krok do integracji europejskiej*, Alta 2, Wrocław 1998, s. 26.

784 Zob. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, dz. cyt., s. 26.

ich wspólnego zainteresowania. Należy przy tym zauważyć, że EKSL zakresła szeroki katalog adresatów swych postanowień, obejmujący wszelkie wspólnoty terytorialne, występujące na terytorium państw-stron – współpraca ze wspólnotami funkcjonującymi w innych państwach podejmowana może być wyłącznie na warunkach przewidzianych prawem<sup>785</sup>. Podkreślić trzeba, iż pomimo ogólnego charakteru EKSR, której nieliczne przepisy odnoszą się wprost do problematyki współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych, przestrzeganie jej postanowień w istotny sposób sprzyja podejmowaniu przez samorządy współdziałania z partnerami zagranicznymi – Karta tworzy podstawy prawne współpracy oraz stabilne i ujednoczone standardy jej nawiązywania<sup>786</sup>.

Zarówno władze regionalne, jak i lokalne mogą skutecznie oddziaływać na rozwój państw, podejmując m.in. współpracę transgraniczną. Chęć współpracy w regionach transgranicznych w latach 50. XX w. stała się koniecznością życiową dla tychże miejsc, ponieważ nigdzie bardziej niż właśnie na terenach granicznych nie uwidacznia się tak istotnie potrzeba przełamania różnorodnych barier<sup>787</sup>. Pierwsze regulacje międzynarodowe, określające wspólne definicje i modelowe mechanizmy podejmowania współpracy transgranicznej, pojawiły się dopiero w 1980 r., a wypracowane zostały w ramach Rady Europy<sup>788</sup>. Do chwili obecnej Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi<sup>789</sup> stanowi podstawowe źródło inspiracji podejmowania współpracy między regionami<sup>790</sup>, a wypracowana definicja współpracy transgranicznej ma charakter uniwersalny<sup>791</sup>.

785 Zob. J. Jańczak, *Transgraniczna i zagraniczna współpraca samorządu gminnego w zachodniej* [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Wydawnictwo ELIPSA, Warszawa 2009, s. 78.

786 Zob. Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, źródło: <https://wspia.eu/media/11kpjjwb/05-buczkowski-%C5%BCukowski.pdf> [data dostępu: 3.01.2025].

787 Zob. D. Makulska, *Transgraniczna współpraca gospodarcza*, „Polityka Gospodarcza” 2006, nr 13, s. 251–268.

788 Tamże.

789 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej..., dz. cyt.

790 Por. F. Przyłuski, *Pierwsze obszary wspólnych struktur europejskich regionalnej współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, nr 2–3, s. 167–174.

791 Zob. P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo VIZJA, Warszawa 2009, s. 75–76.

Za sprawą działań legislacyjnych Rady Europy regiony przygraniczne nabrały na znaczeniu i stały się ważnymi centrami odniesień dla gospodarki europejskiej. Ich szybki postęp został powiązany z ogólną poprawą warunków życiowych mieszkańców Europy. Dlatego też przyspieszenie rozwoju tych obszarów zostało uznane za ważny cel nie tylko UE<sup>792</sup>.

Priorytetowy charakter dla zagadnień dotyczących współpracy transgranicznej ma niewątpliwie wymieniona Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej, zwana Konwencją Madrycką. Zakłada ona, że państwa członkowskie Rady Europy powinny nieustannie dążyć do tworzenia ściślejszych powiązań między sobą, wspierać się oraz współdziałać. Współpraca powinna obejmować możliwie wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także związane z nim infrastruktury. Zaznacza przy tym, że realizacja tego celu będzie możliwa tylko poprzez współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych<sup>793</sup>.

Zgodnie z Konwencją Madrycką współpracę transgraniczną należy rozumieć jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”<sup>794</sup>. Do końca 1995 r. Konwencja została ratyfikowana przez 19 spośród 38 państw członkowskich Rady Europy. Z kolei do chwili obecnej konwencję ratyfikowało 38 spośród 47 krajów członkowskich Rady Europy. Andora, Estonia, Grecja, San Marino, Serbia, Macedonia oraz Wielka Brytania nie podpisały umowy, zaś Islandia i Malta – pomimo akcesji – do chwili obecnej nie ratyfikowały konwencji (stan na 14 lipca 2017 r.)<sup>795</sup>.

792 Zob. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 121.

793 Zob. M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, *Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej* [w:] *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki w warunkach integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo w Białymstoku, Białystok 2003, s. 75.

794 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej..., dz. cyt.

795 Zob. The Committee of Ministers the Council of Europe, *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, ETS No. 166, Madrid, 21 May 1980.

Współdziałanie regionów przygranicznych wywiera istotny wpływ na rozwój społeczności lokalnych. Współpraca transgraniczna, podejmowana przez społeczności na polskich pograniczach – zwłaszcza wschodnich – posiada pewne cechy specyficzne, charakterystyczne dla każdego z nich z osobna. Dzięki podejmowanej współpracy można stwierdzić, że to regiony tak naprawdę stanowią podstawę realizacji odgórnych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej<sup>796</sup>. Zostało to potwierdzone również w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych, która postuluje, aby współpraca transgraniczna obejmowała zarówno relacje między przylegającymi do siebie regionami granicznymi, jak i relacje lokalnych władz, instytucji i organizacji, będących reprezentantami poszczególnych obszarów granicznych<sup>797</sup>. Ponadto wskazany dokument kładzie nacisk na współpracę transgraniczną o charakterze oddolnym, postulując podejmowanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów przez organizacje, przedsiębiorców oraz mieszkańców poszczególnych regionów<sup>798</sup>.

Współpraca transgraniczna na poziomie lokalnym nie jest oczywiście niczym nowym. Od dawna była praktykowana w niektórych krajach europejskich, kiedy to władze regionalne zawierały porozumienia o współpracy ze swymi odpowiednikami po drugiej stronie granicy państwowej, pod nadzorem (lub bez) swoich władz centralnych. Dla niektórych państw byłoby jednak sprzeczne z przyjętą przez nie koncepcją suwerenności narodowej<sup>799</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy od dawna podkreślał znaczenie współdziałania regionów, zwłaszcza dla sfery ekonomicznej. Bowiernie takie partnerstwo jest szansą na zapewnienie

796 The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, International co-operation at regional level, Resolution 119 (2001), Doc. CPR(8)2, 31 May 2001.

797 Zob. Europejska Karta regionów granicznych i transgranicznych: oraz materiały informacyjne, dokumentacyjne i metodyczne, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), Perspektywy Press, Warszawa 1996.

798 I. Wieczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I.M. Wieczorek, Wydawnictwo Naukowe Doctrina, Łódź 2016, s. 12.

799 Zob. B. Biaduń, *Procesy integracyjne w Europie jako przesłanka współpracy transgranicznej i międzyregionalnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, t. 10, nr 3, s. 155–166.

zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Regiony mogą prowadzić współpracę w zakresie: ochrony środowiska, turystyki i rekreacji, handlu, badań naukowo-technicznych, zaopatrzenia w wodę, rozwijania infrastruktury komunikacyjnej, przyciągania inwestycji kapitałowych, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, swobody świadczenia usług<sup>800</sup>.

Kongres w 2012 r. odniósł się do zmian w krajach Morza Śródziemnego, gdzie partnerstwo z Kongresem ma długą tradycję, a przemiany zachodzące na tych terenach stwarzają możliwości odnowienia współpracy transgranicznej. Organ wyraził swoje oczekiwanie na otwarcie granic przez Maroko i Algierię, jako elementu „odwilży w stosunkach i próby poprawy współpracy wewnątrzregionalnej”. Zdaniem Kongresu: „Władze lokalne obszarów przygranicznych, które najbardziej odczuwają skutki tego środka, mogłyby skorzystać z europejskich doświadczeń w tym zakresie. Europejska współpraca transgraniczna na szczeblu lokalnym pokazała, że władze graniczne mogą odnieść ogromne korzyści, jeżeli ta współpraca jest dobrze zarządzana”<sup>801</sup>.

W Uchwale Kongresu 349 (2012), dotyczącej zarządzania makroregionami w Europie, wskazano, iż: „Kongres konsekwentnie dąży do promowania i rozwijania transgranicznej i międzyterytorialnej współpracy, w pełni świadomości o licznych korzyściach dla władz lokalnych i regionalnych zwłaszcza w sferze gospodarczej”<sup>802</sup>.

Powyższe potwierdzono w zaleceniu Kongresu 331 (2012), skierowanym do państw członkowskich, w którym uznano korzyści regionów współpracujących ze sobą, zaznaczając rolę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak również zachęcono państwa członkowskie do tworzenia makroregionów, jako ważnego elementu w procesie zwiększania stabilności demokracji i spójności społecznej a także terytorialnej<sup>803</sup>.

800 Zob. B. Kawałko, *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

801 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe Opinion on the report on the changes underway in the Arab countries – opportunities for local and regional democracy, Governance Committee, CG(23) 7, 23 rd Session.

802 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The governance of macro-regions in Europe, Resolution 349 (2012), CPR(23)2FINAL, 16–18 October 2012.

803 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The governance of macro-regions in Europe, Recommendation 331 (2012), CPR(23)final, 18 October 2012.

W uchwale Kongresu 363 (2013), dotyczącej perspektywy skutecznej współpracy transgranicznej w Europie, podkreślono, iż: „Spowolnienie gospodarcze Europy powoduje również zainteresowanie współpracą transgraniczną ze zdolnością do rozwijania komplementarnych dziedzin specjalizacji i dzielenia się infrastrukturą z podmiotami lokalnymi i regionalnymi z sąsiedniego państwa”<sup>804</sup>.

Kongres wspiera władze lokalne i terytorialne, które mają przede wszystkim zapewnić wszystkim uczestnikom równe szanse korzystania ze współpracy. Wskazuje się jednak, iż zbyt wielkie różnice w rozwoju ekonomicznych (na przykład Polska i Białoruś), a także znaczne dysproporcje w poziomie życia mogą prowadzić do negatywnych zjawisk. Bariery związane z przekraczaniem granicy nie są jedynymi problemami formalnoprawnymi utrudniającymi wykorzystywanie granicy jako czynnika pobudzającego, a nie utrudniającego rozwój lokalny i regionalny. Zasadniczym problemem, rzutującym negatywnie na możliwości i zakres współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, jest zróżnicowanie w systemach zarządzania oraz nieczytelność kompetencji administracji publicznej i gospodarczej<sup>805</sup>.

Współpraca transgraniczna jest instrumentem pozwalającym minimalizować negatywne konsekwencje, które wynikają z istnienia szczelnej granicy państwowej. Ma bowiem na celu stymulowanie i rozwijanie kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przełamywanie zagrożeń wynikających z faktu występowania dysproporcji ekonomiczno-społecznych regionów po obu stronach granicy, a także niwelowanie przeszkód związanych z nierównowagą gospodarczą regionów oraz różnym stopniem rozwoju infrastruktury techniczno-komunikacyjnej<sup>806</sup>.

W zaleceniu 363 (2014) „Współpraca międzyregionalna w Europie: trendy i perspektywy” Kongres zwrócił uwagę, iż partnerstwo transgraniczne pobudza procesy gospodarcze, a co za tym idzie – przyczynia się do efektywnego gospodarowania zasobami w danym regionie<sup>807</sup>.

804 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Prospects for effective transfrontier co-operation in Europe, Resolution 363 (2013), Doc. CG(25)9PROV, 30 October 2013.

805 J. Szymański, *Podstawowe instrumenty...*, dz. cyt., s. 93.

806 Zob. R. Sadowski, *Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2004, s. 27.

807 The Congress of Local and Regional Authorities, Inter-regional co-operation in Europe: trends and prospects, Recommendation 363 (2014), Doc. CPR(27)2final, 15 October 2014.

W powyższym zaleceniu zwrócono także uwagę na Protokół nr 2 do Konwencji ramowej, który zdaniem Kongresu stworzył nowe sfery do współpracy międzyregionalnej, torując drogę rozwoju „nowej generacji” współpracy terytorialnej, a także do tworzenia projektów, które lepiej zaspokajają potrzeby i oczekiwania zainteresowanych stron<sup>808</sup>.

Reasumując: Kongres ustanawia pewną teorię współpracy transgranicznej, w której granice nie są postrzegane jako bariery, ale jako źródło niewykorzystanej potencjalnej współpracy obywateli po obu stronach granicy. W tym celu tworzy perspektywy efektywnej współpracy transgranicznej w Europie<sup>809</sup>. Dąży również do rozwiązywania problemów i rozwijania synergii na podstawie cech społecznych, ekonomicznych i przyrodniczych danego obszaru.

Europa jest na progu współpracy transgranicznej w zupełnie nowym wymiarze, ze względu na inwestycje w ramach spójności terytorialnej i nowego pokolenia aktorów, którzy poszukują bardziej konkretnych rezultatów dla tej współpracy<sup>810</sup>.

Wiele przeszkód na drodze do efektywnego współdziałania transgranicznego leży w różnorodności systemów polityczno-administracyjnych. Rozwijanie współpracy poziomej między partnerami z różnych kultur instytucjonalnych i administracyjnych często pociąga za sobą znaczne zmiany w tradycyjnych i głęboko zakorzenionych metodach pracy<sup>811</sup>.

Odblokowanie ogromnego potencjału skutecznej współpracy transgranicznej wymaga budowy trwałej zdolności i programów szkoleniowych oraz łączenia istniejącej wiedzy w celu koordynowania i jak najlepszego wykorzystania zasobów badawczych, aby osiągnąć wysoki poziom rozwoju<sup>812</sup>.

---

808 Tamże.

809 The Congress of Local and Regional Authorities, Prospects for Effective Transfrontier Co-operation in Europe, Report CG(25)9FINAL, 29–31 October 2013.

810 Por. Ł. Lewkowicz, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, t. 51, nr 1, s. 45–70.

811 Por. J. Fatyga, *Wybrane problemy gospodarki górskiej w Sudetach ze szczególnym uwzględnieniem współpracy transgranicznej*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 2004, z. 2b, s. 37–56.

812 Por. United Nations Committee of Experts on Public Administration, Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration, note by the Secretariat, E/C.16/2006/4, New York, 5 January 2006.

## 4.5. Stymulowanie rozwoju partnerstwa miast w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych

Współpraca międzynarodowa w różnych skalach i na różnych płaszczyznach stała się współcześnie priorytetem. Aktywność w tej dziedzinie wykazują również miasta. Częściowo wymusza to na ich władzach miastocentryczny model gospodarki światowej<sup>813</sup>.

Europejska Deklaracja Praw Miejskich z 1992 r. stanowi, że „Obywatele miast Europy mają prawo do rozwoju gospodarczego: gdzie władze lokalne w jasny i ściśle określony sposób podejmują odpowiedzialność za kreowanie, bezpośrednio lub pośrednio, wzrostu gospodarczego”<sup>814</sup>.

Zagadnienia gospodarcze z punktu widzenia prowadzenia jakiegokolwiek polityki miast są absolutnie fundamentalne. To właśnie istnienie solidnej bazy ekonomicznej decyduje w dużej mierze o tempie i kierunkach rozwoju miasta. Stan lokalnej gospodarki silnie oddziałuje nie tylko na inne sfery miejskiego życia, ale i na obszar podmiejski, a w przypadkach największych ośrodków metropolitalnych może decydować o rozwoju całego regionu<sup>815</sup>.

W warunkach globalizacji miasta są tymi miejscami, które zapewniają połączenie z siecią globalnych przepływów<sup>816</sup>. Zagrożeniem dla rozwoju miast może jednak okazać się nie tylko upadek bazy ekonomicznej<sup>817</sup>, ale

- 
- 813 Zob. P. Trzepacz, M. Płaziak, J. Więclaw-Michniewska, *Geografia współpracy międzynarodowej polskich miast* [w:] *Miasto w badaniach geografów*, red. P. Trzepacz, i in., t. I, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 375.
- 814 Europejska Deklaracja Praw Miejskich przyjęta 18 marca 1992 r. przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) przy Radzie Europy, podczas dorocznej Sesji Plenarnej CLRAE (17–19 marca 1992, Strasbourg), pkt 13.
- 815 Por. M. Nowak, E. Kicka, *Podmioty gospodarcze w grupie najsłabiej wykształconych oraz w potencjalnych polskich obszarach metropolitalnych*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2010, nr 82, s. 301–314; K. Dworak, *Współpraca międzynarodowa...*, dz. cyt., s. 115.
- 816 Por. M. Dziembała, *Spójność ekonomiczno-społeczna i konkurencyjność regionów w polityce Unii Europejskiej*, „*Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*” 2013, nr 480.
- 817 Zob. A. Sztando, *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, „*Monografie i Opracowania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2017, nr 266, s. 330.

również rozwój zbyt intensywny, niezrównoważony<sup>818</sup>, który w dłuższej perspektywie może wygenerować bariery trudne do usunięcia. Stąd konieczność powiązania polityki proinwestycyjnej miast z działaniami w zakresie kształtowania przestrzeni czy dbałości o stan środowiska.

Wszelkie działania na poziomie lokalnym zapewniają bliskość partnerów. Stymuluje to w zakresie innowacji interakcje między producentami, użytkownikami i mediatorami oraz buduje innowacyjną gospodarkę lokalną<sup>819</sup>.

Polskie miasta w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy reprezentowane są przez Związek Miast Polskich<sup>820</sup>, który od wielu lat wspiera miasta członkowskie w prowadzeniu współpracy międzynarodowej i promuje ideę miast partnerskich<sup>821</sup>. Polskie ośrodki miejskie uczestniczą także w Europejskim Tygodniu Demokracji Lokalnej, stanowiącym coroczne wydarzenie z odbywającymi się jednocześnie imprezami na szczeblach krajowych i lokalnych, mające na celu włączenie władz lokalnych i mieszkańców w szerzenie oraz pogłębianie wiedzy na temat demokracji lokalnej, jak również promowanie idei demokratycznego udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych. W 2012 r. wyróżnienie otrzymały Katowice<sup>822</sup>.

W Norwegi z kolei funkcjonuje Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych (KS), który, zrzeszając wszystkie 428 gmin i 19 okręgów, wspiera je w realizacji zadań, na przykład w poprawie efektywności energetycznej i wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii. W tym celu prowadzi dialog i współpracuje z władzami krajowymi, realizuje liczne projekty oraz uczestniczy w międzynarodowych sieciach współpracy,

818 Por. A.M. Berbesz, *Zrównoważony rozwój a objęte degradacją obszary miejskie. Aspekt rewitalizacji w przestrzeni miast XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/ Politechnika Śląska 2017”, z. 104, s. 145–154.

819 Por. R. Domański, *Model ewolucyjnego rozwoju miast i regionów (w): Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, red F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005, s. 19–36.

820 Por. Uchwała Związku Miast Polskich nr 16/2003 z 11 kwietnia 2003 r. w sprawie wyboru Prezydenta Miasta Częstochowy Tadeusza Wrony na delegata Związku do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE) przy Radzie Europy.

821 Zob. J. Proniewicz, *Dobre praktyki miast*, „Przegląd Komunalny” 2006, nr 11, s. 125.

822 Zob. 22. Sesja Plenarna Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, źródło: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/22-sesja-plenarna-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy?utm> [data dostępu: 10.09.2025].

takich jak Zjednoczone Miasta i Lokalne Rządy (UCLG), Lokalne Rządy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ICLEI) i Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR)<sup>823</sup>.

Norweski Związek, podobnie jak Związek Miast Polskich, obejmuje swoim zasięgiem teren całego kraju i dysponuje przedstawicielstwem przy Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy<sup>824</sup>.

Kongres w swych zaleceniach zwraca uwagę na różne elementy służące stymulowaniu rozwoju partnerstwa miast w zakresie rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych. Jednym z nich jest transport wewnątrzregionalny<sup>825</sup>. Kongres podkreśla konieczność odnowionej polityki publicznej w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu w celu zapewnienia właściwej funkcjonalności gospodarki i rozwoju regionu. Wskazuje także na bariery w tym obszarze, tj. wzrost cen paliw, który przyczynia się niekiedy do spowolnienia w rozwoju społecznym i gospodarczym. Innym obszarem, odgrywającym zdaniem Kongresu zasadniczą rolę w rozwoju gospodarczym, jest rynek energii, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania społeczności lokalnych, a także prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Kongresu efektywne wykorzystanie energii przyczynia się do oszczędnego wykorzystania zasobów<sup>826</sup>. W rezolucji 262 (2008) Kongres wskazuje, iż niektóre gminy mogą stać się aktywne w promowaniu efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także ograniczenia zanieczyszczeń i emisji gazów cieplarnianych. Zdaniem Kongresu „Energia to nie tylko kolejny towar. Tak jak woda, powietrze, surowce materialne i żywność. Energia jest niezbędna dla wszystkich ludzi i dla działalności gospodarczej”. Z kolei rolą władz lokalnych jest tworzenie sprawnej polityki energetycznej<sup>827</sup>.

823 Zob. *Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych*, źródło: [www.razemdlaklimatu.eu/pl/partnerzy-projektu/19-norweski-zwiazek-wladz-lokalnych-i-regionalnych-no](http://www.razemdlaklimatu.eu/pl/partnerzy-projektu/19-norweski-zwiazek-wladz-lokalnych-i-regionalnych-no) [data dostępu: 6.03.2018].

824 Tamże.

825 Zob. *The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation, Intra – regional transport...*, dz. cyt.

826 *The Congress of Local and Regional Authorities, Public local and regional action: for a new energy culture, Recommendation 243 (2008), Doc. CG(15)13REC, 29 May 2008*

827 Zob. *Resolution 262 (2008) of The Congress of Local and Regional Authorities, Public local and regional action: for a new energy culture, 30 May 2008.*

Kongres w zaleceniu 243 (2008) zwrócił się do Komitetu Ministrów, aby ten zachęcał państwa członkowskie RE do uwzględnienia w swych politykach kwestii związanych ze zmianą klimatu i efektywnością energetyczną w skali regionalnej. Zdaniem Kongresu rządy państw powinny tak harmonizować ustawodawstwo, aby wyposażyć władze lokalne w odpowiednie kompetencje, służące realizacji tego celu<sup>828</sup>.

Z zaleceń Kongresu wynika również, iż odpowiedni poziom rozwoju miast zasadniczo wpływa na obszary wiejskie położone w ich pobliżu. W zaleceniu 406 (2017)<sup>829</sup> wskazano, iż niektóre obszary wiejskie charakteryzują się dobrymi warunkami społeczno-gospodarczym i zwrócono uwagę, iż sąsiadujące z nimi obszary miejskie mają bogatą populację, pracującą w dobrze opłacanych miejscach pracy, z kolei inne doświadczają wyłudniania, starzenia się demograficznego, wysokiego poziomu ubóstwa, porzucania ziemi, dużego uzależnienia od małych, skromnych produkcji rolnych, ograniczonego poziomu podstawowych usług i wyzwań infrastrukturalnych. Te różnice zdaniem Kongresu stały się bardziej widoczne od czasu kryzysu finansowego w 2008 r. Podczas gdy obszary wiejskie w pobliżu miast wykazały zwiększającą się dynamikę i odporność, odległe tereny wiejskie nie były w stanie powrócić do poprzedniego poziomu wydajności. Ich długoterminowe trendy – takie jak globalizacja, zmiany technologiczne i zmiany klimatyczne – przyczyniają się do powstawania wyraźnych różnic pomiędzy nimi w obrębie obszarów wiejskich.

Dobrze rozwinięte miasta mają większe szanse na podjęcie partnerstwa w zakresie rozwoju gospodarczego. Jednak wiele z nich boryka się z takimi problemami jak bieda i ubóstwo, które poniekąd stanowią obraz sytuacji finansowej danego miasta. Kongres w zaleceniu 154 (2004) podkreśla rolę władz lokalnych w zwalczaniu dotkliwej biedy w miastach. Zaleca tym samym państwom członkowskim Rady Europy położenie większego nacisku na integrację gospodarczą poprzez tzw. trzeci sektor lub ekonomię społeczną, jako podstawowy sposób na walkę przeciwko ekstremalnemu ubóstwu<sup>830</sup>.

828 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Public local and regional..., dz. cyt.

829 The Congress of Local and Regional Authorities, A better future for Europe's rural areas..., dz. cyt.

830 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting severe poverty in towns: the role of local authorities, Recommendation 154 (2004), Doc. CPL(11)5, 27 May 2004.

Zasadniczy wpływ na ubóstwo, nierówności i wykluczenie społeczne miała pandemia COVID-19. Podczas 40. sesji Kongresu (15–17 czerwca 2021) Bernd Vöhringer, prezes Izby Władz Lokalnych, wskazał, iż ocena skutków pandemii była dla Kongresu okazją do aktualizacji „Manifestu na rzecz nowej miejskości”. Uwzględniła bowiem priorytety, które uwydatniła pandemia, m.in. w szczególności te, uderzające w nową równowagę między obszarami miejskimi i wiejskimi na tle wzrostu atrakcyjności miejsc bliskich naturze, przeprowadzenia prawdziwej rewolucji cyfrowej w demokracji lokalnej, szybkiego rozwoju inteligentnych, zielonych miast oraz zmniejszania nierówności i przepaści cyfrowej<sup>831</sup>. W swoich oświadczeniach burmistrz Pragi Zdeněk Hřib i burmistrz Haßmersheim (Badenia-Wirtembergia) Michael Salomo podkreślili znaczenie zielonej polityki w strategiach odbudowy po covidzie.

Przede wszystkim to kryzys spowodował zmianę priorytetów władz miejskich i w konsekwencji zmniejszenie nierówności w dostępie do mieszkań oraz potrzebę umieszczenia interesów mieszkańców w centrum polityk miejskich. Tak było w przypadku nowej polityki turystycznej Pragi, która skupiała się na rozwoju zrównoważonej turystyki, opłacalnej ekonomicznie i społecznie dla mieszkańców miasta. Kluczowymi wyzwaniem, zwłaszcza związanymi z zaangażowaniem młodych ludzi w życie publiczne, była cyfryzacja usług komunalnych za pośrednictwem portali mieszkańców i e-administracji. Konieczne było także zwalczanie nierówności społecznych, ponieważ – jak stwierdził Salomo – „ci, którzy dzisiaj pozostają na uboczu, tracą wiarę w demokrację przyszłości, dotyczy to w szczególności MŚP, młodych ludzi i osób starszych, które nie miały takiego samego dostępu do technologii cyfrowej i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji itp.”<sup>832</sup>.

Prof. Robin Hambleton, autor książki *Cities and communities beyond COVID-19. How local leadership can change our future for the Better*, potwierdził, że strategie po pandemii muszą uwzględniać złożoność wyzwań zdrowotnych, gospodarczych, środowiskowych i społecznych

---

831 Zob. *Europe's towns, cities and regions prepare post-covid recovery strategies that learn from the health crisis*, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/europe-s-towns-cities-and-regions-prepare-post-covid-recovery-strategies-that-learn-from-the-health-crisis> [data dostępu: 8.08.2024].

832 Tamże.

równoległe, a nie osobno. Znaczenie środowiska życia jako ośrodków uwagi obywateli i polityków podkreśliło kluczową rolę władz lokalnych w kategoriach demokratycznych. Dlatego konieczne było czerpanie inspiracji z modeli operacyjnych, takich jak podejście One City w Bristolu, gdzie technologia cyfrowa odegrała zasadniczą rolę w zaangażowaniu wolontariuszy w walkę z kryzysem, nie należy przy tym zapominać o kluczowym wkładzie dwóch wybranych przedstawicieli, w wieku 17 i 18 lat, którzy byli asystentami burmistrza i wnieśli realny wkład w określenie priorytetów polityki miejskiej w czasach kryzysu<sup>833</sup>.

Jednak ambitna polityka miast, które poradziły sobie z kryzysem oddolnie, często napotykała na próby wymuszonej centralizacji przez rządy centralne. Duży wkład w debatę wnieśli członkowie Izby Władz Lokalnych, na przykład Barbara Toce (Włochy, SOC/G/PD), Bryony Rudkin (Wielka Brytania, SOC/G/PD) i dr Hasan Akan (Turcja), podkreślając potrzebę zapewnienia autonomii politycznej i finansowej miastom, które powinny mieć bardziej bezpośredni dostęp do unijnych funduszy odbudowy<sup>834</sup>.

Kwestia zablokowanej decentralizacji została jeszcze bardziej wyrażenie podjęta przez przywódców regionalnych 16 czerwca podczas debaty zorganizowanej na temat roli regionów w zapewnieniu odpowiedniej reakcji na pandemię<sup>835</sup>.

Regiony, które ucierpiały szczególnie mocno ze względu na swoje kluczowe obszary odpowiedzialności (sektory biznesu, zdrowia, transportu i ochrony środowiska, obszary transgraniczne oraz przeprowadzanie wyborów lokalnych i regionalnych), często spotykały się z brakiem zrozumienia ze strony władz centralnych. Prezes Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AGEG) Karl-Heinz Lambertz wskazał, iż pochopne decyzje wielu rządów o zamknięciu granic bez uwzględnienia gospodarek transgranicznych były bardzo poważnymi błędami, które groziły długoterminowymi konsekwencjami dla lokalnej gospodarki, a także dla porozumienia między obywatelami w regionach przygranicznych.

---

833 Tamże.

834 Tamże.

835 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, 40th Session of the Congress – second part. Remote meeting, 15–17 June 2021, CG(2021)40-0J-02, Draft Agenda Public Meeting, 16 June 2021.

Podkreślił, że Kongres powinien odegrać kluczową rolę w szybkim budowaniu zintegrowanych regionów transgranicznych trzeciej generacji, aby zapobiec upadkowi dorobku demokracji<sup>836</sup>.

„Zamień kryzys na szansę na osiągnięcie lepszych wyników niż wcześniej” – to podejście podkreślił Magnus Berntsson, przewodniczący Zgromadzenia Regionów Europejskich (AER) i członek Kongresu. Jego zdaniem oparcie się na optymizmie związanym z ożywieniem gospodarczym w celu wdrożenia rozwiązań, które okazały się skuteczne na szczeblu regionalnym, byłoby najlepszą gwarancją sukcesu w przyszłości. W szczególności odniósł się do katalońskiego planu naprawy gospodarczej, który aktywnie zwalczał nierówności społeczne, „Dom Cyfryzacji” w Dolnej Austrii, który połączył przedsiębiorstwa i rządy w sieć w celu skuteczniejszego stawienia czoła kryzysowi, oraz zaangażowania przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego w politykę regionalną w czasie pandemii w Szwecji<sup>837</sup>.

W debatach zdecydowanie opowiadano się za ustanowieniem skuteczniejszego wielopoziomowego zarządzania, które rzeczywiście byłoby w stanie utrzymać zasadę solidarności i zgodności z EKSL.

Podczas 41. sesji Kongresu, 27 października 2021 r., debatowano pod hasłem „Covid droga do ożywienia gospodarczego”. W debacie poruszono palące kwestie istotne dla europejskich miast i regionów: W jaki sposób społeczeństwa mogą wyjść z kryzysu, skoro sytuacja zdrowotna wydaje się stabilizować w wielu krajach europejskich?<sup>838</sup> Ponieważ w obliczu nasilającej się pandemii władze lokalne i regionalne znalazły się na pierwszej linii frontu, ich reakcje na wyzwania gospodarcze i społeczne pozostawały kluczowe w obliczu utrzymującej się pandemii i jej następstw.

W debacie udział wziął zastępca Sekretarza Generalnego OECD Ulrik Vestergaard Knudsen, który podkreślił niejednorodność gospodarczych i społecznych konsekwencji pandemii w poszczególnych regionach. Wyjaśnił, że położenie geograficzne kryzysu związanego z COVID-19 ujawniło rosnące regionalne nierówności w dostępie do zdrowia i zauważył, że

836 Zob. *Europe's towns, cities...*, dz. cyt.

837 Tamże.

838 Zob. *Post-Covid recovery strategies must be adopted to the reality of cities and regions*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/post-covid-recovery-strategies-must-be-adapted-to-the-reality-of-cities-and-regions>, [data dostępu: 8.08.2024].

tam, gdzie zaufanie do rządów było mniejsze, kampanie szczepień były mniej skuteczne. Podkreślił tym samym potrzebę opracowania krajowych strategii naprawy gospodarczej poprzez rezygnację z tradycyjnego podejścia na rzecz proaktywnej polityki rozwoju regionalnego dostosowanej do konkretnego regionu. „Mamy teraz okazję wykorzystać ogromny napływ funduszy na naprawę od rządów, aby zmienić pewne rozwiązania” – powiedział. Wymagało to oczywiście zrównoważonych strategii wzmacniających odporność regionów, w szczególności w odniesieniu do zmiany klimatu, cyfryzacji i przyspieszenia pracy zdalnej<sup>839</sup>.

Zdaniem Vestergaarda Knudsen a miasta i regiony odegrały kluczową rolę w ożywieniu gospodarczym. Dwie trzecie inwestycji publicznych poświęconych klimatowi i środowisku realizowane były przez samorządy szczebla niższego niż krajowy, które były również kluczowymi inwestorami publicznymi, ponieważ odpowiadały za 40% wydatków publicznych i 57% inwestycji publicznych w krajach OECD<sup>840</sup>. Wezwał do zapewnienia im wystarczającej przestrzeni fiskalnej i promowania nowych źródeł finansowania, do jasnego podziału obowiązków między organami publicznymi, do wykorzystania roli władz lokalnych w celu przywrócenia zaufania obywateli do rządu oraz do wzmocnienia koordynacji instytucjonalnej i fiskalnej na wszystkich poziomach rządowych<sup>841</sup>.

Mianowany gubernator Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE) Carlo Monticelli podkreślił „głębokie rany gospodarcze i społeczne spowodowane kryzysem COVID-19” oraz „kruchość ożywienia gospodarczego”. Wskazał ponadto, iż pandemia jedynie zwiększyła istniejące wcześniej wyzwania w dostępie do opieki zdrowotnej, edukacji i mieszkań, „a my ponosimy zbiorową odpowiedzialność, aby temu zaradzić”. Podkreślił również rolę władz lokalnych i regionalnych jako „cennych sojuszników, jeśli chodzi o dostarczanie skutecznych inwestycji społecznych społecznościom najbardziej potrzebującym”. Przypomniał doświadczenie BRRE we wspieraniu długoterminowych programów inwestycyjnych podmiotów lokalnych, regionalnych i gminnych oraz jego zdolność do zapewnienia elastycznego i ukierunkowanego wsparcia za pośrednictwem różnych instrumentów finansowych. Wiele programów pomocy

---

839 Tamże.

840 Tamże.

841 Tamże.

BRRE związanych z covid, zawartych z rządami krajowymi, obejmowało również elementy wsparcia samorządów lokalnych i regionalnych<sup>842</sup>.

Członkowie Kongresu podkreślili potrzebę konkretnych odpowiedzi na rosnące nierówności i trudności w inwestowaniu w czasach zmniejszających się obowiązków i budżetu<sup>843</sup>.

Kongres wspierał i doradzał władzom lokalnym i regionalnym w czasie pandemii. Uruchomiona przez niego platforma internetowa CongressHub zaczęła przekazywać i promować konkretne inicjatywy społeczności na rzecz powrotu do zdrowia. Dodatkowo regularne monitorowanie EKSL miało za zadanie chronić ich prawo do autonomii i pomocniczości. Podczas debat 41. sesji Kongresu członkowie podkreślili potrzebę przygotowania przez miasta i regiony innowacyjnych strategii po COVID-19: inteligentniejszej, bardziej ekologicznej i włączającej przestrzeni miejskiej, zwiększonego znaczenia cyfryzacji oraz konieczności zapobiegania upadku osiągnięć demokracji<sup>844</sup>.

Warto również dodać, iż w obecnej sytuacji, jaka ma miejsce w Ukrainie, Kongres wspiera działania zapoczątkowane przez Komitet Regionów UE w ramach Europejskiego Sojuszu Miast i Regionów na rzecz odbudowy Ukrainy. Podczas spotkania sojuszu 19 marca 2024 r. w Mons (Belgia), przewodniczący Kongresu Marc Cools ponownie podkreślił ciągłe wsparcie Kongresu dla Ukrainy i wezwał do zdecentralizowanego podejścia do jej odbudowy, zgodnie z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. „Władze lokalne znają potrzeby, wyzwania i potencjał swojego terytorium. Dajmy im środki, aby mogli w pełni uczestniczyć w procesie decyzyjnym we wszystkich sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą”<sup>845</sup> – podkreślił.

Przewodniczący Cools wziął udział w panelu politycznym wysokiego szczebla poświęconym odbudowie Ukrainy z okazji 10. Europejskiego Szczytu Regionów i Miast zorganizowanego przez Komitet Regionów.

842 Tamże.

843 Tamże.

844 Tamże.

845 Zob. *Congress welcomes recommendations of the European Alliance of Cities and Regions for the Reconstruction of Ukraine*, źródło: [https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/congress-welcomes-recommendations-of-the-european-alliance-of-cities-and-regions-for-the-reconstruction-of-ukraine?utm\\_source](https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/congress-welcomes-recommendations-of-the-european-alliance-of-cities-and-regions-for-the-reconstruction-of-ukraine?utm_source) [data dostępu: 3.05.2024].

Jako partner instytucjonalny Sojuszu Europejskiego Kongres przyczynił się do opracowania 17 zaleceń przedstawionych przed Konferencją Odbudowy Ukrainy (Berlin, 11–12 czerwca 2024 r.). Zalecenia podkreśliły kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych w odbudowie kraju oraz potrzebę ich systematycznego zaangażowania w procesy naprawy gospodarczej, a także jaśniejszego określenia ich uprawnień, obowiązków i zasobów w Ukrainie<sup>846</sup>.

Warto zauważyć, że 17 zaleceń pojawiło się 20 dni po sfinalizowaniu przez UE czteroletniego pakietu wsparcia finansowego i technicznego dla Ukrainy – instrumentu, który według UE powinien wspierać decentralizację i rozwój lokalny oraz przypisać władzom lokalnym ważną rolę w odbudowie i modernizacji Ukrainy.

Wezwano zarówno do decentralizacji zgodnie z EKSL, jak i rozwoju regionalnego, zgodnego z zasadami polityki regionalnej UE, oraz do wspierania rozwoju partnerstw między miastami i regionami europejskimi a ukraińskimi. Podkreślono tym samym, iż rezultatem powinna być „zielona rekonstrukcja” Ukrainy<sup>847</sup>.

## 4.6. Monitorowanie państw członkowskich w zakresie realizacji standardów dotyczących roli samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego

U podstaw misji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy leży ocena zastosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Odbywa się ona za sprawą monitoringu państw członkowskich, który umożliwia prowadzenie konstruktywnego dialogu politycznego z władzami państw na temat kwestii rozwoju gospodarczego. Kongres tym samym

846 Zob. European Committee of the Regions, Recommendations to the Ukraine Recovery Conference 2024 for a decentralised recovery and reconstruction Ukraine, Belgium, źródło: [https://cdn.prod.website-files.com/621f88db25fbf24758792dd8/6671f6fc3d947af26b1717a\\_Recommandations%20EN%20FIN.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/621f88db25fbf24758792dd8/6671f6fc3d947af26b1717a_Recommandations%20EN%20FIN.pdf) [data dostępu: 3.05.2024].

847 Zob. Alliance of regions and cities sets out recommendations for Ukraine’s reconstruction, źródło: <https://cor.europa.eu/en/news/alliance-regions-and-cities-sets-out-recommendations-ukraines-reconstruction> [data dostępu: 3.05.2024].

stara się wzmocnić wpływ EKSL w tym obszarze<sup>848</sup>. Wynika to także z faktu, iż Rada Europy jest organizacją, której nabycie członkostwa nie jest wyrazem wyłącznie woli zainteresowanych państw, a wiąże się ze spełnieniem pewnych wymogów, nawiązujących do jej systemu aksjologicznego<sup>849</sup>. W procesie monitoringu chodzi więc o zbadanie, czy państwa te wywiązały się ze zobowiązań, jakie przyjęły w momencie uzyskania członkostwa<sup>850</sup>.

Szereg z tych zobowiązań wynika bezpośrednio z EKSL. Tak więc procedura monitoringowa jawi się, poza oczywiście zasadniczym mechanizmem kontrolnym EKPCz, jako ważny sposób doprowadzania do przestrzegania zobowiązań. Jednym z celów procedury monitoringowej jest bowiem ocena tego, czy implementowane zostały standardy wynikające z realizacji EKSL, uznawanej za wzorzec wartości, które kształtują istotę „prawdziwego” samorządu terytorialnego; przez co stanowi źródło harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich w sprawach samorządu terytorialnego i jego jednostek<sup>851</sup>. Dla przykładu, w Polsce zanim doszło do ratyfikacji EKSL wyznaczono w rozwiązaniach konstytucyjnych i ustawowych zasady samorządności terytorialnej, a w regulacjach szczegółowych ujęto problemy ustroju gminy, ochronę jej samodzielności prawnej czy sytuację majątkową (finansową)<sup>852</sup>. Rozwiązania te były zgodne z treścią odpowiednich regulacji EKSL, co charakteryzowano jako przejaw implementacji do prawa polskiego wartości ukształtowanych w Karcie. Polska ratyfikowała EKSL, przyjmując za wiążące nie tylko postanowienia wskazane w art. 12, który wyznacza minimalny zakres związania państwa ratyfikującego konwencją Rady Europy, ale także uznała wszystkie zapisy Karty za źródło powszechnie obowiązującego prawa<sup>853</sup>.

Monitorowanie wykonywania EKSL jest ważne nie tylko z punktu widzenia realizacji przez dane państwo członkowskie zobowiązań w niej

848 Zob. *The Congress undertakes to strengthen the impact of the European Charter of Local Self – Government*, źródło: [https://www.coe.int/t/congress/Sessions/21/monitoring\\_en.asp?utm](https://www.coe.int/t/congress/Sessions/21/monitoring_en.asp?utm) [data dostępu: 10.04.2018].

849 Zob. J. Robel, *Wpływ Rady Europy...*, dz. cyt., s. 52.

850 Tamże, s. 54.

851 L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego...*, s. 79.

852 Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 307–308.

853 L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego...*, jw.

zawartych, ale także do tego, aby dać społeczeństwu obywatelskiemu i władzom lokalnym dodatkowe narzędzia wpływu na tych, którzy naruszają prawa samorządu terytorialnego<sup>854</sup>.

Misje monitoringowe Kongresu wysyłane są do wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Podczas wizyty sprawozdawcy spotykają się m.in. z przedstawicielami parlamentów, rządów, samorządów i organizacji je stowarzyszających oraz członkami sądów konstytucyjnych i na podstawie rozmów z nimi przygotowują projekt sprawozdania. Należy zaznaczyć, że mają oni następnie obowiązek skonsultowania projektu przygotowanego dokumentu ze wszystkimi swoimi rozmówcami, aby ci – jeszcze na tym etapie – mieli szanse i możliwość ewentualnych komentarzy, zmian bądź uzupełnień. Po takich korektach sprawozdawcy przedkładają wstępny raport Komitetowi Monitorującemu, a ten po zatwierdzeniu przekazuje go na forum Kongresu do przyjęcia podczas sesji plenarnej jako zalecenie. Ostatnim sformalizowanym etapem procedury jest przesłanie przyjętego przez Kongres zalecenia Komitetowi Ministrów, który dalej może przekazać (a de facto robi to zawsze) uchwalony w ten sposób dokument rządowi zainteresowanego państwa jako stanowisko Rady Europy. Z punktu widzenia pragmatyki działalności RE jako organizacji międzynarodowej istotnym jest, że uchwalone w ten sposób przez Kongres zalecenie notyfikuje się także Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy i innym jej organom, które mają obowiązek uwzględnić wnioski zawarte w dokumencie we wszelkich kontaktach i w pracach związanych z danym państwem<sup>855</sup>.

Celem podniesienia jakości swojej działalności Kongres zdecydował się na prowadzenie bardziej regularnego i systematycznego monitoringu państw, które podpisały i ratyfikowały EKSL, tj. raz na około pięć lat. Uznano także, że należy wdrożyć procedurę post-monitoringową, opartą na dialogu politycznym z władzami poszczególnych państw, by wspólnie wypracować optymalne i zgodne z duchem EKSL rozwiązania problemów zidentyfikowanych przez delegację oraz zapewnić szybko i efektywną implementację zaleceń poczynionych przez Kongres.

854 Szerzej: J. Robel, *Kongres Władz Lokalnych...*, dz. cyt., s. 25–37.

855 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Rules and procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Resolution 454 (2020), 2 October 2020, s. 84–86.

Kwestie, w których Kongres może zostać poproszony o przedstawienie opinii na temat zastosowania EKSL, obejmują bardzo szerokie spektrum. Najczęściej wskazywanymi naruszeniami są: brak przeprowadzenia przez władze centralne konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, przekazywanie przez władze centralne środków nieadekwatnych do zadań nałożonych na jednostki samorządowe czy generalnie niewypełnienie przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z ratyfikacji EKSL. Zarzuty mogą odnosić się także do pośredniego naruszenia idei EKSL. Kongres poprzez czynności monitorujące zapewnia odpowiednie stosowanie Karty i pomaga utrzymywać właściwie funkcjonujący samorząd lokalny i regionalny w Europie.

Monitorowanie państw członkowskich w zakresie realizacji standardów dotyczących roli samorządu lokalnego w rozwoju gospodarczym jest istotne dla zapewnienia skutecznej decentralizacji, partycypacji społeczności lokalnych i zrównoważonego rozwoju. Kongres może zatem pełnić rolę strażnika, który wspiera państwa członkowskie w dążeniu do lepszej integracji samorządów lokalnych w procesy rozwojowe.



---

ROZDZIAŁ 5.

**Efektywność oddziaływania  
Kongresu Władz Lokalnych  
i Regionalnych Europy  
w odniesieniu do stymulowania  
aktywności samorządów  
lokalnych w zakresie  
rozwoju gospodarczego**

## 5.1. Efektywność oddziaływania Kongresu na ustawodawstwo państw członkowskich Rady Europy w zakresie stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego

Zagadnieniem złożonym i wieloaspektowym jest efektywność oddziaływania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na ustawodawstwo państw członkowskich Rady Europy w zakresie stymulowania aktywności samorządów lokalnych w obszarze rozwoju gospodarczego. Kongres jest częścią RE i pełni funkcję doradczą w dziedzinie samorządu lokalnego i regionalnego, dlatego jego wpływ na ustawodawstwo państw członkowskich może być ograniczony. Nie jest on bowiem organem legislacyjnym, choć jego rekomendacje mogą stanowić źródło inspiracji przy tworzeniu lub modyfikacji ustawodawstwa.

Ten pośredni wpływ Kongresu zależy od woli i politycznego zaangażowania państw członkowskich. Ostatecznie to one decydują o kształcie swojego ustawodawstwa i stopniu uwzględnienia zaleceń Kongresu.

Realizując dogłębną reformę, zapoczątkowaną w 2011 r., Kongres postawił sobie za cel uczynienie jej bardziej operacyjną i bardziej konkretną. Tempo to zostało utrzymane i wzmocnione najbardziej w pierwszym roku realizacji. Zwiększyło to zdolność Kongresu do lepszego dostosowania się i sprostania wyzwaniom związanym z kryzysem finansowym i społecznym, przed którym stanął kontynent i którego skutki widoczne były także w funkcjonowaniu samorządów lokalnych. Jak zauważył w przemówieniu Sekretarz Generalny Rady Europy podczas 21. sesji Kongresu: „Mówi się, że wszelka polityka jest lokalna i uważam, że jest to teraz bardziej prawdziwe niż kiedykolwiek, ponieważ działania polityczne są sensowne tylko wtedy, gdy prowadzą do prawdziwych rezultatów o prawdziwym znaczeniu dla obywateli”<sup>856</sup>.

Dziś Kongres ma swój istotny udział w pracach legislacyjnych państw członkowskich Rady Europy<sup>857</sup>. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

856 Zob. Communication by the Secretary General of the Congress at the 1126th Meeting of the Minister's Deputies (16 November 2011), Andreas Kiefer, Secretary General of the Congress, 16 November 2011, CG(21)23.

857 M.A. Kamiński, *Rola Kongresu...*, dz. cyt., s. 39.

podkreśla, iż zasada samorządu lokalnego powinna być uznana przez prawo krajowe i, o ile to możliwe, przez Konstytucję. Jak zauważa I. Pietrzyk: „Pomimo ograniczonych możliwości normatywnych Rady Europy (która opracowuje jedynie konwencje międzynarodowe wymagające ratyfikacji przez kraje członkowskie), Kongres wydaje się mieć większe możliwości oddziaływania na sytuację samorządów europejskich niż Komitet Regionów (...)”<sup>858</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, iż rozwój lokalny jest procesem autonomicznym<sup>859</sup>, należy podkreślić, iż zadaniem Kongresu jest takie dobieranie instrumentów, aby w odpowiedni sposób móc wpłynąć na państwa członkowskie w celu stymulowania aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego.

W przyjętych priorytetach Kongresu na lata 2017–2020 wymieniono wzmocnienie jego roli instytucjonalnej w systemie Rady Europy jako zgromadzenia politycznego, broniącego interesów władz lokalnych i regionalnych w całej Europie<sup>860</sup>.

Na 40. Sesji, która odbyła się 23–24 marca 2021 r. Kongres przyjął priorytety na lata 2021–2026. Zgodnie z nimi władze lokalne i regionalne będą miały swój wkład w realizacji celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ poprzez promowanie społeczeństw: 1) odpornych: skuteczne reakcje na kryzys zdrowia publicznego; 2) demokratycznych: trwałość demokracji przedstawicielskiej i partycypacji obywatelskiej; 3) spójnych: zmniejszanie nierówności; 4) zrównoważonych: kwestie środowiskowe i działania w dziedzinie klimatu; 5) cyfrowych: cyfryzacja i sztuczna inteligencja w kontekście lokalnym<sup>861</sup>.

Priorytety Kongresu uwzględniają ramy strategiczne Sekretarza Generalnego Rady Europy oraz priorytety państw członkowskich i kładą

858 I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii...*, dz. cyt., s. 275.

859 Zob. D. Guzał-Dec, *Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, „Monografie i rozprawy”, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2015, nr 4, s. 18.

860 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Congress priorities 2017–2020, Report CG31(2016)13final, 21 October 2016.

861 Zob. *Priorytety Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych na lata 2021–2026*, źródło: <https://polskieregiony.pl/priorytety-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-na-lata-2021-2026/> [data dostępu: 4.10.2022].

nacisk na zrównoważenie środowiskowe i społeczne, rewolucję cyfrową, a także zaangażowanie obywateli w demokrację.

Współsprawozdawcy w sprawie priorytetów Kongresu Xavier Cadorret (Francja, SOC/G/PD) i Gunn Marit Helgesen (Norwegia, EPP/CCE) podkreślili, że „wspomniane obszary wymagają systemowego podejścia, skutecznych i dostosowanych do potrzeb odpowiedzi”. Działania powinny być skoordynowane „na wszystkich poziomach sprawowania rządów, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego”<sup>862</sup>. Członkowie Kongresu uznali również ważną rolę władz lokalnych i regionalnych w pokryzysowej odbudowie i podkreślili, że przestrzeganie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest niezbędne dla ochrony demokracji lokalnej i odporności samorządu lokalnego<sup>863</sup>.

Kongres przyjął także zalecenie dotyczące swojego budżetu i wezwał do zapewnienia środków współmiernych do jego statutowych misji i roli. Współsprawozdawczynie, Anna Magyar (Węgry, CRE-ECR) i Barbara Toce (Włochy, SOC/G/PD), wyraziły zaniepokojenie stałym zmniejszaniem się zasobów Kongresu oraz potrzebą posiadania zasobów niezbędnych do realizacji priorytetów<sup>864</sup>.

### 5.1.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego

Jednym z warunków skutecznego kształtowania i stymulowania rozwoju gospodarczego jest dobra znajomość lokalnej gospodarki i warunków jej rozwoju. Bez takiej wiedzy władzom lokalnym trudno jest precyzyjnie zaadresować ofertę dostępnych zasobów dla odpowiednich inwestorów.

Ważna staje się tu także efektywność, która oznacza rezultaty podejmowanych działań opisaną relacją efektów do poniesionych nakładów<sup>865</sup>, przy czym relacja ta powinna dążyć do optimum. Można wskazać,

---

862 Tamże.

863 Tamże.

864 Tamże.

865 Zob. B. Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, s. 72.

że jest to rozumienie ogólnoeconomiczne, które bardzo trudno jest powiązać zwłaszcza z praktyką sektora publicznego<sup>866</sup>.

Decyzja o rozpoczęciu pierwszej procedury monitoringu wobec Polski zapadła w czerwcu 2001 r., kiedy komitet Instytucjonalny Kongresu (ówcześnie nie istniał jeszcze Komitet Monitorujący) powierzył Brytyjce Katrinie Smith oraz Chorwatowi Miljenko Doriciovii funkcję delegatów-sprawozdawców. Jak zauważa Mirosław Natanek, ze względu na czas jej podjęcia, zarówno dla Polski, jak i dla Kongresu było to bardzo ważne wydarzenie z kilku powodów: po pierwsze, była to pierwsza procedura monitorująca po ratyfikacji EKSL; po drugie, miała ocenić zarówno stan funkcjonującej już od dziesięciu lat demokracji lokalnej, jak i zbadać pierwsze skutki wprowadzonej w 1999 r. reformy podziału administracyjno-terytorialnego państwa i wprowadzenia trójszczeblowego systemu samorządu terytorialnego; po trzecie, przypadała na okres trwających już prac legislacyjnych, dotyczących wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast; po czwarte wreszcie, decyzja o jej wdrożeniu została podjęta w wyniku umowy między Kongresem a Komitetem Regionów UE i prośby tego ostatniego organu o zbadanie stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach kandydujących w związku ze spodziewanym w niedługim czasie zakończeniem negocjacji akcesyjnych i członkostwem tych państw w UE<sup>867</sup>.

O wadze tych wszystkich uwarunkowań najlepiej też świadczy to, iż w składzie delegacji – co jest obecnie rzadkością – znalazło się aż trzech członków Grupy Niezależnych Ekspertów (GNE), a sama wizyta monitorująca natomiast – co również jest ewenementem – przebiegała dwuetapowo i odbyła się w dniach 15–17 maja w Warszawie (spotkania z przedstawicielami władz centralnych) oraz 5–7 września 2002 r. ponownie w Warszawie (spotkania z reprezentantami organizacji i stowarzyszeń władz samorządowych) i Białymstoku, gdzie doszło do spotkania

866 Zob. E.I. Szczepankiewicz, *Wpływ standardów światowych na kształt standardów kontroli finansowej w polskim sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, nr 16, s. 317–326.

867 M. Natanek, *Stan Polskiej demokracji lokalnej w świetle standardów Rady Europy i mechanizmów kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Samorządu Terytorialnego – aspekty polityczne*, „Politeja” 2020, nr 3, s. 219.

z samorządowcami województwa podlaskiego różnych szczebli. Ostateczny tekst raportu po konsultacjach z zainteresowanymi stronami został przekazany Kongresowi 30 września<sup>868</sup>.

W raporcie podkreślono, że Rzeczpospolita formalnie zapewniała i gwarantowała realizację postanowień EKSL, choć oczekiwane było, aby ratyfikowała również inne ważne konwencje w tej materii. Z punktu widzenia jednak wchodzącej w europejski system prawny, polityczny i gospodarczy Polski na szczególne podkreślenie zasługują punkty mówiące, iż reformy decentralizacyjne stanowią efektywne wdrożenie zasady pomocniczości wyrażonej w EKSL (oraz w Traktacie z Maastricht o UE) i należy je uznać za bardzo ważne osiągnięcie w kierunku skutecznej demokracji, rozwoju gospodarczego i szybkiej integracji z Unią Europejską. Co więcej, w zaleceniu 120 (2002) wprost znalazło się nawet stwierdzenie, że wdrażane rozwiązania Rada Europy uważała za pozytywny model dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które chciały zreformować i zreorganizować metody funkcjonowania samorządu terytorialnego<sup>869</sup>. Należy zatem podkreślić, że zarówno raport, jak i zalecenie z 2002 r. miały dość pozytywną wymowę i bez wątpienia wpływały korzystnie na proces integracji Polski z UE i utrzymanie rządów polskich w przekonaniu o konieczności kontynuowania reform.

Druga procedura monitoringu wobec Polski miała miejsce w latach 2014–2015. Co powinno na początku wzbudzić pewne zdziwienie, to duży odstęp czasu między pierwszą a drugą procedurą. Wynikało to zapewne z kilku czynników. Po pierwsze, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy chciał zapewne poczekać na realne wyniki i efekty reform decentralizacyjnych podjętych przez Polskę. Po drugie, na lata 2007–2013 przypadała realizacja pierwszej pełnej perspektywy budżetowej po wejściu Polski do UE, z której lwią część funduszy pomocowych miały realizować i absorbować właśnie samorządy. Po trzecie wreszcie, zwłoka ta mogła być spowodowana dyskusjami, a następnie pracami nad reformą całego procesu monitoringu wewnątrz Kongresu, co musiało znaleźć odbicie w przejściowych problemach natury organizacyjnej.

868 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Report on Local and Regional Democracy in Poland CG(9)21 Part II, 2002, pkt 1–6.

869 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, Recommendation 120 (2002), Doc. CG(9)21, 14 November 2002, s. 2–3.

Rzeczywiście, analizując interwały czasowe kontroli w różnych państwach – sygnatariuszach EKSL, uderza fakt ogromnego spowolnienia prac monitorujących w tamtym okresie<sup>870</sup>.

Sprawozdawcy wizyty kontrolnej spotkali się w dniach 20–23 maja 2014 r. z samorządowcami z województw pomorskiego, lubelskiego i mazowieckiego oraz przedstawicielami władz miejskich Gdańska, Lublina i Opola Lubelskiego. W Warszawie odbyli natomiast rozmowy z przedstawicielami władz centralnych, sędziami Trybunału Konstytucyjnego oraz pracownikami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższej Izby Kontroli. Jak zwykle w takich sytuacjach konsultowane były również organizacje zrzeszające władze samorządowe różnych szczebli<sup>871</sup>.

Podobnie jak kilkanaście lat wcześniej raport, przyjęty 15 marca 2015 r., ma charakter pozytywny, zwłaszcza w jego aspektach odnoszących się do samej koncepcji systemu samorządu terytorialnego i w uwagach natury politycznej. Sprawozdawcy zwracali w nim uwagę przede wszystkim na fakt, że w czasie krótszym niż trzy dekady Polska osiągnęła imponujące wyniki i potrójny sukces: transformację polityczną i przejście do demokracji, transformację całego systemu gospodarczego i w końcu przejście od hipercentralizmu do decentralizacji administracyjnej. W dokumencie wskazano, że polskie ustawodawstwo i jego ramy polityczne wypełniały idee zawarte w postanowieniach EKSL, a demokracja lokalna i regionalna w Polsce przedstawiała z punktu widzenia postanowień Karty ogólnie akceptowalną sytuację<sup>872</sup>. Jednakże zauważono również pewne „niedoskonałości” o charakterze technicznym i na poziomie szczegółowych rozwiązań funkcjonowania samorządów, które w konkluzjach raportu wskazywano jako potencjalnie niebezpieczne dla kontynuacji tych pozytywnych zmian. Szczególnym obiektem takiej troski były ponownie finanse samorządów – w ocenie sprawozdawców wysoce niewystarczające w stosunku do przekazywanych im zadań i kompetencji, zwłaszcza na poziomie samorządów wojewódzkich. Zaniepokojenie sprawozdawców wzbudziła zwłaszcza kwestia ociążania się polskiego rządu z przedstawieniem odpowiednich rozwiązań w tym względzie, tym

870 Tamże, s. 1.

871 Zob. M. Natanek, *Stan Polskiej demokracji...*, dz. cyt., s. 222.

872 The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and Regional Democracy in Poland*, Report 12FINAL, 26 March 2015, s. 28-29.

bardziej że w tej konkretnej sprawie zapadł nawet już wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP, który w sentencji z 4 marca 2014 r. wprost stwierdził, iż art. 31 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego był niezgodny z Konstytucją RP oraz z art. 9 ust. 5 EKSL, i nakazał zmienić te przepisy w ciągu 18 miesięcy<sup>873</sup>. Podobną kwestią był zarzut o brak odpowiedniego zabezpieczenia środków na edukację, a zwłaszcza na pensje dla nauczycieli, które niewspółmiernie obciążały budżet samorządów. Jeśli chodzi o inne kwestie budzące kontrowersje, to warto może podkreślić jeszcze trzy istotne, znajdujące się w raporcie uwagi. Po pierwsze, stosunkowo słabą pozycję powiatu w systemie ustrojowym państwa oraz niejasny podział kompetencji i brak komunikacji między władzami lokalnymi a regionalnymi w zakresie planowania przestrzennego. Trzeba w końcu zaznaczyć, iż sprawozdawcy stwierdzili postępującą i zauważalną już erozję autonomii samorządów, spowodowaną przeregulowaniem ich działalności przez prawo i przepisy stanowione na poziomie władz centralnych, co natychmiast odbijało się na ich pracy i efektywności. Wskazać należy także, że rząd polski został zachęcony do podpisania i ratyfikowania uchwalonego w Utrechcie 16 listopada 2009 r. Protokołu Dodatkowego do EKSL o prawie obywateli do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych<sup>874</sup>. Zanim raport został przekazany Kongresowi, rząd polski złożył pisemnie do niego szereg uwag i wyjaśnień odnoszących się do najważniejszych zarzutów o charakterze finansowym, w głównej mierze zwracał uwagę na trwające już prace legislacyjne związane z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego<sup>875</sup>.

W następstwie drugiej procedury kontrolnej wobec Polski wydano zalecenie 373 (2015) przyjęte podczas sesji plenarnej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 26 marca 2015 r. Stanowiło ono odzwierciedlenie wniosków zawartych w raporcie i dotyczyło usprawnienia oraz uregulowania systemu finansowania działalności samorządów. Co więcej, znalazły się tam wprost odwołania do poprzedniego i omawianego już zalecenia z 2002 r., co oznaczało, iż Kongres uważał je za

873 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, OTKZU nr 3/A/2014, poz. 28.

874 Zob. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Doc. CETS No. 207.

875 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland Report 12FINAL..., dz. cyt.

niewykonane przez kolejne rządy RP. Zalecano zatem ponownie, że pozytywnemu zjawisku, jakim była decentralizacja uprawnień, musiało towarzyszyć przekazanie odpowiednich zasobów finansowych i znalezienie nowego modelu w zakresie współfinansowania działalności samorządów. Nadmierna liczba uregulowań zdaniem Kongresu wpływała negatywnie na jakość usług publicznych wykonywanych przez samorządy wszystkich szczebli<sup>876</sup>.

Biorąc pod uwagę wskazane w zaleceniach z 2015 r. uwagi Kongresu, dotyczące sytuacji samorządu terytorialnego w Polsce, wskazywano, że problemy te znajdują również odzwierciedlenie w sprawach kierowanych do polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślano przy tym, że chociaż w większości spraw postanowienia EKSL nie stanowią wzorca kontroli (nie zostały wskazane przez inicjatora postępowania trybunalskiego lub w tym zakresie postępowanie umorzono), to postanowienia Konstytucji RP gwarantują (o ile zostały wskazane w petitum wniosku czy skargi) wydanie wyroku zgodnego z duchem Karty. Pamiętać przy tym należy, że polski sąd konstytucyjny nie może działać z urzędu, a zatem zastępować skarżącego czy wnioskodawcę we wskazywaniu naruszonych praw konstytucyjnych oraz uzasadnianiu zarzutów niezgodności z Konstytucją<sup>877</sup>.

Podczas trzeciej procedury kontrolnej, która miała miejsce w 2018 r., sprawozdawcy wspomnieli o nierozwiązanych wciąż problemach wskazanych podczas wizyt monitorujących z 2002 i 2014 r.<sup>878</sup> Ostatecznie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjął zalecenie o stanie samorządności w Polsce na swojej sesji plenarnej 2 kwietnia 2019 r. Wskazano w nim na tendencje recentralizacyjne, które nasiliły się w Polsce od momentu objęcia władzy przez koalicję Zjednoczonej Prawicy, i uznano stan erozji autonomii samorządu na każdym poziomie jego funkcjonowania. Kongres szczególnie piętnuje w nim omijanie

876 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, Recommendation 373 (2015), Doc. CoE CLRA/Rec 373 (2015), 26 March 2015, pkt 6 a–d i pkt 7 a–d.

877 Zob. A. Michalak, *Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 100.

878 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Poland, Recommendation 431 (2019), Report CG36(2019)13final, 2 April 2019.

mechanizmu konsultacyjnego na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz wskazuje, że mimo znaczącego wzrostu ekonomicznego polskiej gospodarki zasoby finansowe, którymi władze lokalne mogą swobodnie dysponować, nie są ani adekwatne, ani współmierne do ich obowiązków i zleczanych im zadań. Za równie niepokojące uznano wzrastającą liczbę państwowych przepisów narzucających władzom lokalnym rygorystyczną procedurę ich wykonywania, ograniczającą im możliwość uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i skuteczność administracyjną w realizacji usług publicznych. W tym duchu sformułowane zostały także zalecenia sprowadzające się do apelu do polskich władz o powrót na drogę decentralizacji i uznanie samorządów za partnera w rozwiązywaniu codziennych problemów społeczności lokalnych.

Kongres zwrócił wówczas jednak uwagę na następujące niepokojące kwestie:

- poziom autonomii, z której korzystają władze lokalne, jest coraz bardziej osłabiany przez regulacje rządu centralnego;
- kompetencje delegowane na szczebel lokalny i regionalny rosną, ale brakuje transferu odpowiednich środków finansowych na realizację zadań, na przykład w dziedzinie edukacji;
- władze lokalne i regionalne o wyższych dochodach uznają system wyrównawczy za uciążliwy w okresie stagnacji gospodarczej, ponieważ składki są obliczane na podstawie przychodów uzyskanych we wcześniejszym okresie wzrostu;
- podział kompetencji między władzami lokalnymi i regionalnymi w odniesieniu do planowania przestrzennego jest pozbawiony jasności i skutkiem tego jest brak koordynacji<sup>879</sup>.

W związku z powyższym Kongres zalecił polskim władzom:

- ustanowienie prawa w celu wzmocnienia autonomii władz lokalnych poprzez finansowanie ze środków własnych, a tym samym zmniejszenie zależności władz lokalnych i regionalnych od transferów państwowych;
- pełne wdrożenie zalecenia 120 (2002), tak aby decentralizacji władzy towarzyszyło przekazanie odpowiednich środków finansowych i znalezienie nowego algorytmu dla współfinansowania;

- dostosowanie systemu wyrównywania, aby był bardziej elastyczny i odpowiadał na zmiany klimatu gospodarczego;
- podpisanie i ratyfikowanie Protokołu Dodatkowego do Karty CETS nr 207 w najbliższej przyszłości<sup>880</sup>.

W 2011 r. w pierwszym sprawozdaniu monitorującym w sprawie Serbii przedstawionym na 21. sesji Kongresu podkreślono, iż zasady przewodnie rozwoju gospodarczego samorządu lokalnego zagwarantowane są w serbskim ustawodawstwie. Wskazano jednocześnie potrzebę reformy samorządu lokalnego i autonomii regionalnej. Kongres z zadowoleniem przyjął przepisy przyznające specjalny status Autonomicznej Prowincji Wojwodiny, ale wykazał już mniejszy optymizm odnośnie do tego, iż gminy były zmuszone ponosić ciężar kryzysu finansowego oraz że wszelkie problemy w wymiarze lokalnym nie były konsultowane z rządem centralnym. Zaznaczył również, że od czasu pierwszej wizyty w 2010 r. w Serbii, przyjęto nowe przepisy dotyczące wdrażania EKSL<sup>881</sup>.

Warto zaznaczyć, iż w 2011 r. przyjęto w Serbii dwie ważne ustawy: ustawę o własności publicznej, w której uznano trzy rodzaje własności: państwową (tj. własność Republiki Serbii), własność prowincjonalną (tj. nieruchomości należącą do Autonomicznej Prowincji Wojwodina), a także mienie komunalne (tj. własność lokalną gminy, w tym Miasto Belgrad)<sup>882</sup> oraz ustawę wprowadzającą zmiany do ustawy o finansowaniu samorządu terytorialnego z lipca 2011 r.<sup>883</sup>

Bardzo ważnym aspektem wpływania samorządu lokalnego na rozwój gospodarczy jest zagadnienie finansów samorządowych. Istotnego znaczenia nabiera udział w całości dochodów jednostek samorządowych dochodów własnych, co umożliwia większą niezależność i swobodę działania tych jednostek i rzeczywistą samorządność finansową, którą mogą

880 Tamże, s. 90–91.

881 Zob. The Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Serbia, CG(21)4, rapporteur Odd Arild Kvaløy, Norway, 18 October 2011.

882 Zob. Ustawa o własności publicznej (Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik RS br. 72/2011).

883 Szerzej: S. Vujadinović, D. Sabić, M. Gajić, *Local Government in Serbia: Between Legislation and Practice*, „University of Belgrade – Faculty of Geography” 2016, Vol. 64, s. 73–86.

osiągnąć tylko, gdy posiadają odpowiedni zakres własnych środków finansowych do samodzielnego dysponowania i zarządzania<sup>884</sup>.

Jednak ciągle jeszcze wiele państw nie w pełni realizuje podstawowe zasady w odniesieniu do finansów lokalnych, o których mówi Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Są to m.in. zasada subsydiarności (prawo społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania ich uprawnień), zasada adekwatności (dostosowanie wysokości zasobów jednostek samorządu terytorialnego do ich uprawnień) czy zasada autonomii podatkowej w zakresie ustaw<sup>885</sup>.

Szereg przepisów mówiących o zasadach finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w ustawach. Dla przykładu w Czechach strukturę dochodów gminy i kraju reguluje Ustawa z 29 czerwca 2000 r. o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze<sup>886</sup>. Z kolei na Słowacji, szczegółowe regulacje prawne, dotyczące finansów lokalnych, w tym m.in. zasady uchwalania budżetów, zasady gospodarki finansowej, stosunki finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetami gmin zawarte są w Ustawie z 23 września 2004 r. o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych innych przepisów<sup>887</sup>. Podobne regulacje można dostrzec w Armenii, gdzie ustawa o samorządzie lokalnym opiera się na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>888</sup>.

Rozwój gospodarczy jest mocno powiązany z kreatywnością, dlatego jego wsparcie ze strony samorządu lokalnego nie jest procesem prostym. Z kolei osiągnięcie pozytywnych, a zarazem znaczących rezultatów nie ma też charakteru automatycznego. Z punktu widzenia gospodarki samorządowej duże znaczenie ma na przykład drobna przedsiębiorczość.

884 Zob. A. Czyż, *Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2011, nr 3, s. 153.

885 Tamże.

886 Zob. Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ze dne 29. června 2000.

887 Zob. Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zo dňa 24. augusta 2004.

888 R. Czachor, *Ustrój samorządu lokalnego w Republice Armenii*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 9, s. 69–79.

Wsparcie przedsiębiorczości jest zadaniem realizowanym zarówno na poziomie państwa, jak i regionu<sup>889</sup>.

Trójstopniowy podział władzy, który obserwujemy w Polsce – gmina, powiat, województwo – może mieć wpływ na lokalną przedsiębiorczość poprzez wszelkiego rodzaju oddziaływanie na czynniki społeczne, tj. poziom wykształcenia, obyczaje, wartości etyczne oraz uwarunkowania fizyczne. Są to: ceny gruntów, stan uzbrojenia terenów w infrastrukturę, połączenia komunikacyjne, lokalny transport, systemy oczyszczania miasta, dostępność mieszkań, regulowanie stawek czynszów, a także walory środowiskowe. Rozwój lokalnych gałęzi gospodarczych ma istotny wpływ na życie oraz rolę ich mieszkańców. Uzyskane dochody z rozwoju przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy kształtują popyt na dobra konsumpcyjne. Popyt zaś jest stymulatorem produkcji dóbr i usług<sup>890</sup>.

Warto zaznaczyć, iż biorąc pod uwagę najniższy szczebel samorządu, czyli gminę, to rada gminy decyduje o kierunkach zagospodarowania przestrzennego, jak również uchwała wszelkiego rodzaju programy gospodarcze, co jest niezbędną wskazówką dla przedsiębiorców, czy w danej gminie należy rozwijać działalność gospodarczą. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 6 mówi: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”<sup>891</sup>. Wskazane postanowienia polskiego prawa wydają się być zgodne z konstrukcją kompetencji samorządu wskazanych w art. 3 EKSL. Karta, wskazując w art. 3 na pozycję gminy – ujętą w regulaminie prawa wewnętrznego – podnosi zarazem kwestię obecności innych kategorii samorządności lokalnej.

Funkcja kierowania i zarządzania przez jednostki samorządu terytorialnego dotyczy także zarządzania majątkiem przez gminy za sprawą odpowiednich aktów prawnych<sup>892</sup>. Polskie prawo spełnia tym samym wymóg ustawowego określenia granic kompetencji samorządu terytorialnego i jest tym samym zgodne z art. 3 ust. 1 Karty.

889 K. Solecki, *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 225.

890 Tamże, s. 231.

891 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 nr 142 poz. 1591).

892 Por. art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Powiaty są większymi jednostkami terytorialnymi od gmin. W skład powiatu wchodzi zwykle kilka gmin. Nie pozostaje to bez znaczenia dla władz powiatu, zarządu, jak i rady powiatu, by na tym szczeblu nadzorować i stymulować działaniami koordynującymi wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia w poszczególnych gminach. Do zadań powiatu również należy przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy<sup>893</sup>.

Władze samorządowe, które działają na obszarze danej gminy, przy tworzeniu dogodnych warunków dla podmiotów gospodarczych mają szereg instrumentów do zastosowania. Są to m.in.: mechanizmy finansowe, na przykład ulgi i preferencje dla początkujących form, upraszczanie procedur, skracanie do minimum czasu oczekiwania na wymagane decyzje, umiejętne aktywizowanie oraz współpraca z innymi podmiotami, a także wytworzenie właściwego kapitału ludzkiego na danym terytorium. Zdaniem Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w tym konkretnym przypadku władze lokalne powinny wykazywać się maksymalnym zaangażowaniem we współpracę z różnymi grupami, środowiskami oraz podmiotami, tworzącymi tzw. otoczenie biznesu, do których należą: fundusze doręczeniowo-kredytowe, fundusze pożyczkowe, ośrodki szkoleniowo-doradcze, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, klastry i wszelkiego rodzaju platformy technologiczne. Niejednokrotnie podmioty te są prowadzone przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia (fundacje), które są wyspecjalizowane w tym kierunku.

Każdy samorząd może kształtować własną politykę, jeśli wyposażą ją w źródła dochodu. Europejska Karta Samorządu Lokalnego zakłada, że przynajmniej część z nich powinna być i stanowić dochody własne. Największą rolę odgrywają w tym systemie podatki i opłaty lokalne. Ich ranga jest niezwykle istotna dla przedsiębiorców i podmiotów ze względu na ich wysokość, ponieważ zbyt wysoki poziom podatków może zahamować i zniechęcić zarówno przedsiębiorców, jak również potencjalnych inwestorów. Wiele gmin stosuje system preferencyjny, tzn. zwalnianie z niektórych podatków przez czas określony. Obniżanie podatków i preferencje mają na celu pobudzanie gospodarki i udzielenie

pomocy nowo powstającym podmiotom. Bardzo duże znaczenie dla nowych przedsiębiorców mają klarowne i stabilne systemy fiskalne, pomagające przedsiębiorcom w perspektywie zaplanować swoją działalność przy założeniu określonego poziomu zysków<sup>894</sup>.

Warto także zauważyć, iż istotną rolę odgrywa współpraca pomiędzy gminą a działającymi na jej obszarze podmiotami gospodarczymi. Jest to zjawisko pozytywne w tym sensie, że wiąże się z wymiernymi korzyściami dla wszystkich zaangażowanych. Pojawia się jednak pewna wątpliwość, że składane przez władze lokalne deklaracje o chęci pomocy nowo tworzącym się podmiotom nie zawsze mają swoje odzwierciedlenie w praktyce. Można zauważyć, iż intensywność tej współpracy nie zawsze nabiera właściwego tempa.

9 października 2013 r. Kongres przyjął raport w sprawie reakcji władz lokalnych i regionalnych na kryzys gospodarczy<sup>895</sup>. Wezwał zainteresowane strony do ustanowienia regularnych konsultacji między nimi a rządami krajowymi w celu zapewnienia spójnej polityki rozwoju oraz do podejmowania działań skoncentrowanych na ożywienie inwestycji w celu pobudzenia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego, innowacyjności i zatrudnienia. W raporcie zalecono większą decentralizację kompetencji i decentralizację fiskalną na poziomie lokalnym i regionalnym.

Konkretne zalecenia dla władz lokalnych i regionalnych, zawarte w raporcie, dotyczyły lokalnego zarządzania wydatkami, ożywienia inwestycji, promocji przedsiębiorczości i rozwoju biznesu, racjonalizację sieci usług oraz większą przejrzystość w zarządzaniu (w szczególności w zakresie zamówień publicznych), zarządzaniu pomocą społeczną (zwłaszcza poprzez partnerstwo z sektorem wolontariatu), rozwoju międzygminnej i międzyregionalnej współpracy w celu budowy partnerstwa w sektorze prywatnym i pozarządowym.

W 2016 r. Kongres zalecił Komitetowi Ministrów wezwanie władz Finlandii do zapewnienia, że gminy otrzymają odpowiednie środki finansowe w celu właściwego wykonywania swoich kompetencji. Wskazał

894 M.A. Saar, *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 39–40.

895 The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and Regional Authorities Responding to the Economic Crisis*, Report CG25(5)5PROV AMDT, 29–31 October 2013.

także na potrzebę wyposażenia nowych władz lokalnych w swobodę działania w odniesieniu do własnych zasobów i wykorzystywania w przyszłości dotacji państwowych<sup>896</sup>.

W Finlandii podjęto także wysiłki na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej poprzez uchwalenie nowej ustawy o samorządzie lokalnym. W raporcie ewaluacyjnym Kongresu, zaaprobowanym na posiedzeniu 28 marca 2016 r., przyjęto z zadowoleniem działania mające na celu zrównoważenie finansów samorządowych. Ponadto za skuteczne i godne naśladowania przez inne państwa członkowskie Rady Europy uznane zostały ustalenia dotyczące współpracy i konsultacji między władzami centralnymi a lokalnymi<sup>897</sup>.

Również 2016 r. Kongres opublikował raport dotyczący Malty. Zastrzeżenia dotyczyły kwestii związanych z rozwiązaniami finansowymi. Należy podkreślić, że Malta, przystępując do EKSL, nie zadeklarowała artykułów związanych z tym obszarem. Kongres odnotował to w raporcie, uznał jednak, że samodzielność finansowa jest jednym z filarów samorządu terytorialnego, dlatego powinna stać się przedmiotem analizy i konstruktywnej krytyki<sup>898</sup>. Przytoczono również poniższe rozwiązania prawne w zakresie lokalnych finansów maltańskich.

Wskazano, iż wydatki każdej rady lokalnej były kontrolowane przez rząd centralny poprzez dostarczanie przez samorzady rocznych projektów budżetów. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym każda rada nie później niż na dwa miesiące od dnia wyborów, a następnie corocznie w styczniu, zobowiązana jest do przedłożenia władzom centralnym szacunkowych dochodów i wydatków w bieżącym roku finansowym. Przed przekazaniem dokumentu do kontroli jest on

---

896 Zob. The Monitoring Committee, *Local and Regional Democracy in Finland*, CG/MON05(2017)01, 28 March 2017 (document submitted to the Monitoring Committee for approval at its meeting on 16 February 2017), s. 4.

897 Zob. *The Council of Europe commends Finland on the state of local and regional democracy*, źródło: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10623/euroopan-neuvoston-kuntaja-aluekongressilta-kiitosta-suomen-paikallisdemokratian-tilasta> [data dostępu: 23.09.2022].

898 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Local democracy in Malta*, Recommendation 400 (2017), Doc. CPL32(2017)02, 30 March 2017.

zatwierdzany przez radę, a następnie przekazywany ministrowi właściwemu do spraw samorządu terytorialnego<sup>899</sup>.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 maltańskiej ustawy o samorządzie terytorialnym minister finansów corocznie przeprowadza podział środków, które zostają przekazane poszczególnym jednostkom. Podstawę wyliczenia konkretnej kwoty stanowi wzór z Załącznika VIII do ustawy o samorządzie terytorialnym. Środki są udostępniane radom lokalnym przez ministra na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego i przeznaczane na konkretne cele: kształtowanie krajobrazu, utrzymanie parków i ogrodów, utrzymanie dróg i ich wyposażenie, gospodarkę odpadami i administrację.

Oprócz dotacji rocznej rząd może przeznaczyć lub zapewnić dodatkowe wsparcie w formie funduszy specjalnych, programów pozyskiwania dodatkowych środków oraz funduszy uzupełniających. Zgodnie z art. 58 ustawy o samorządzie terytorialnym minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego może, za zgodą ministra finansów, tworzyć fundusze specjalne i udostępniać je samorządom. Środki te rozdzielane zgodnie z regulaminem wydanym przez ministra finansów. Jeżeli kwota przyznana przez radę gminy na podstawie ustawy zostanie uznana za niewystarczającą, minister finansów i minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego mogą wyrazić zgodę na przyznanie samorządowi środków uzupełniających.

Kongres zwrócił uwagę na ograniczenia dotyczące finansowania maltańskich jednostek lokalnych. Art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym wyraźnie zabrania radom gminnym wydawania zezwoleń na prace, których wartość przekracza przyznaną jej na dany rok obrotowy rezerwę roczną z uwzględnieniem przewidywanej kwoty na opłacenie czynności zwykłego zarządu, z wyjątkiem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego oraz ministra finansów na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego, wskazujący wysokość nadwyżek środków netto wynikających z lat ubiegłych. Bez pisemnej zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego jednostki nie mogą również inwestować środków otrzymanych w drodze dotacji od rządu w przedsięwzięcia komercyjne. Art. 63 ustawy zakazuje także samorządom lokalnym inwestowania w jakiegokolwiek przedsięwzięcia

899 Zob. Local and Regional Councils, Local Government in Malta – Fact sheet, źródło: [www.localgovernment.gov.mt](http://www.localgovernment.gov.mt) [data dostępu: 21.09.2022].

handlowe, chyba że zostaną do tego upoważnione na piśmie przez ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Zabronione jest także pozyskiwanie przez samorzady środków z darowizn.

Podczas spotkania z Kongresem przedstawiciele władz centralnych podkreślili, że w stosunku do poprzedniego roku nakład środków na zadania wykonywane przez samorzady wzrósł o 4 mld euro. Natomiast zdaniem samorządowców środki przekazywane przez rząd nie były wystarczające na realizację wszystkich zadań, a procedura ubiegania się o dodatkowe fundusze z budżetu centralnego była skomplikowana i czasochłonna<sup>900</sup>.

W celu pozyskania dodatkowego finansowania zdolność samorządów lokalnych do pożyczania kapitału od podmiotów pozarządowych była ograniczona<sup>901</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a ustawy o samorządzie terytorialnym gminy nie były uprawnione do pożyczania środków pieniężnych, chyba że odbywało się to za pisemnym upoważnieniem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i za zgodą ministra finansów. W przypadku gdy proponowana do zaciągnięcia pożyczka na sfinansowanie projektu podlegała spłacie w okresie dłuższym niż osiem lat, taką propozycję należało przedłożyć mieszkańcom miejscowości do zatwierdzenia w referendum.

Kongres zwrócił uwagę na to, że prawo maltańskie nie pozwalało samorządom lokalnym na pozyskiwanie pieniędzy z podatków, co było sprzeczne z art. 9 ust. 3 EKSL. Jego zdaniem konsekwencją takiego stanu rzeczy była zależność finansowa samorządów lokalnych od rządu centralnego. Jak wskazuje Barbara Węglarz, bez niezależności finansowej w ustalaniu swoich wydatków i pozyskiwaniu dochodów z podatków lokalnych rady lokalne nie mogły być uważane za całkowicie samorządne<sup>902</sup>. Zdaniem Kongresu przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, dotyczące przyznawania samorządom dotacji rządowych, były obszerne i dość restrykcyjne. Samorzady całkowicie zależały finansowo od przyznawanych im corocznie dotacji rządowych, a wszelkie fundusze uzupełniające lub specjalne były im przekazywane wyłącznie po uzyskaniu

---

900 Zob. B. Węglarz, *Samorząd terytorialny Republiki Malty w ocenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2021, nr 27, s. 71.

901 Tamże, s. 72.

902 Tamże.

pisemnego upoważnienia i zgody władz centralnych za pośrednictwem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i finansów. Kongres uznał również, że Republika Malty naruszyła art. 9 ust. 1 EKSL, ponieważ dotacje przyznawane radom lokalnym na wykonywanie ich zadań nie były wystarczające. Skutkowało to często brakiem możliwości realizacji danego zadania lub jego niewłaściwym wykonaniem.

### 5.1.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego

Ze względu na globalny charakter rozwoju współczesnej gospodarki daje się zauważyć wzrost zagrożeń naturalnych i spowodowanych niszczyielską działalnością człowieka. Postępująca degradacja środowiska naturalnego – wyczerpywanie się surowców kopalnych i energetycznych, zmniejszenie zalesienia, zakwaszenie i erozja gleby, zanikanie różnorodności biologicznej – stanowi ponurą perspektywę dla funkcjonowania przyszłych pokoleń. Ponadto rosną dysproporcje w warunkach życia w różnych częściach świata, poszerzają się sfery biedy i ubóstwa, pociągające za sobą choroby, epidemie, masowe migracje i konflikty społeczne. W związku z tym istnieje potrzeba szukania nowych dróg rozwoju gospodarczego w skali globalnej, krajowej i lokalnej<sup>903</sup>. Jedną z nich jest koncepcja zrównoważonego rozwoju<sup>904</sup>.

Rada Europy wspiera zrównoważony, trwały wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich<sup>905</sup>. W związku z tym oferuje państwom członkowskim i innym zainteresowanym stronom wytyczne i wsparcie dla osiągnięcia celów temu służących. W tym zakresie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjął szereg dokumentów, tj. rezolucji w sprawie integracji

903 Zob. Z. Domański, *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego* [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty...*, dz. cyt., s. 45.

904 Por. Magnuszewski P., *Zrównoważony rozwój jako koncepcja systemowa* [w:] *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. T. Bergier, J. Kronenberg, Fundacja Sendzimir, Kraków 2010.

905 Zob. 8 *Promote sustained, inclusive and sustainable Economic growth, full and productive employment and decent work for all*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/un-agenda-2030/goal-8?utm> [data dostępu: 2.01.2019].

przez samozatrudnienie<sup>906</sup>, dostępu do regionalnych rynków pracy<sup>907</sup> czy też rekomendacji dotyczących równości i różnorodności w zatrudnieniu władz lokalnych i świadczenia usług<sup>908</sup>.

Zdaniem Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych zrównoważony rozwój gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji<sup>909</sup>. Bardzo ważnym elementem jego realizacji jest kształtowanie lokalnych i regionalnych procesów rozwoju inwestycji w infrastrukturę komunalną, która w wielu przypadkach stanowi dźwignię dla procesu rozwoju<sup>910</sup>. Konieczne są inwestycje w infrastrukturę gospodarczą i społeczną, aby zapewnić wystąpienie procesów wzrostu i rozwoju dla danego obszaru. Niski poziom tych inwestycji tworzy istotną barierę dla rozwoju lokalnej gospodarki<sup>911</sup>.

Kształtowanie lokalnych procesów rozwoju wymaga koordynacji działań inwestycyjnych, a w szczególności wzajemne dostosowywanie poszczególnych elementów infrastruktury pod względem czasu i przestrzeni. Ze względu na zwykle długi i kapitałochłonny proces inwestycyjny oraz wysokie koszty operacyjne powstałej infrastruktury władze gminy powinny przygotowywać długoterminowy, wieloletni plan inwestycyjny, w tym wszystkie możliwe projekty inwestycyjne i zadania.

Inwestycje strukturalne gminy powinny być traktowane jako istotny czynnik budowania konkurencyjności jednostki terytorialnej<sup>912</sup>. Spójna polityka w tym obszarze może doprowadzić do przekształcenia

906 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Integration through self-employment: promoting migrant entrepreneurship in European municipalities, Resolution 358 (2013), 31 October 2013; The Congress of Local and Regional Authorities, Integration through self-employment: promoting migrant entrepreneurship in European municipalities, Resolution 343 (2013), CPL(25)2, 31 October 2013.

907 The Congress of Local and Regional Authorities, Migrants' access to regional labour markets, Resolution 362 (2013), Doc. CPR(25)3, 31 October 2013; The Congress of Local and Regional Authorities, Migrant's access to regional labour markets, Recommendation 347 (2013), Doc. CPR(25)3, 29–31 October 2013.

908 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Equality and diversity on local authority employment and service provision, Recommendation 262 (2009), Doc. CPL(16)2REP, 5 March 2009.

909 Zob. P. Zawadzka, *Finansowanie gmin i powiatów...*, dz. cyt., s. 230.

910 Por. D. Świątek, *Wyposażenie miast i gmin Mazowsza w infrastrukturę komunalną*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2012, nr 11, s. 37–62.

911 Por. M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999, s. 53.

912 Por. H. Janowska, *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.

terenów o rzekomo niskiej atrakcyjności w miejsce dla potencjalnych inwestorów<sup>913</sup>.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy podczas licznych debat zwracał uwagę na to, iż mówiąc o inwestycjach jako narzędziu stymulowania rozwoju gospodarczego, należy brać pod uwagę inwestycje nie tylko w sferze gospodarczej, ale także wszystkie inne, ponieważ rozwój wymaga inwestowania w ludzi, w ich edukację, umiejętności i postawy. Zdaniem Kongresu bez ludzi przedsiębiorczych i wykształconych niemożliwe jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Rozwój wymaga również inwestycji w środowisko naturalne i społeczne, a także strukturę organizacyjną. Chodzi tu głównie o obszary, które będą w coraz większym stopniu nadawać się do realizacji nowych zadań i wdrożenia złożonych strategii. Dlatego samorzady lokalne, które są tego świadome, powinny wspierać istniejące organizacje, w tym wszystkie organizacje grupujące firmy lub przedsiębiorców, którzy realizują określone cele gospodarcze<sup>914</sup>.

W wielu państwach członkowskich Rady Europy jest widoczny wpływ Kongresu na zmiany ustawodawcze. Dla przykładu w Armenii wieloletnie doświadczenie systemu samorządów lokalnych pokazuje, że jego zrównoważony i stały rozwój wymaga ciągłej poprawy sfery legislacyjnej w zakresie samorządu lokalnego poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w przepisach i innych aktach prawnych. Dowodem oddziaływania Kongresu jest w szczególności przyjęcie około 18 aktów prawnych dotyczących odpowiednich zmian i uzupełnień do ustawy o samorządzie terytorialnym zgodnych z zasadami EKSL<sup>915</sup>. W Norwegii z kolei pod wpływem EKSL wprowadzono do ustawodawstwa wymóg ochrony słabszych finansowo samorządów poprzez ustanowienie procedury wyrównywania finansowego lub równoważenia środków w celu korygowania skutków nierównego podziału potencjalnego źródła finansowego<sup>916</sup>. W Hiszpanii natomiast EKSL stanowiła podstawę do opracowania Białej

913 Por. K. Kocur-Bera, *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1, s. 29–6.

914 Zob. K. Davey, *Local Government...*, dz. cyt., s. 20.

915 Zob. *Local self-government system*, źródło: [www.mtad.am/en/the-lsg/](http://www.mtad.am/en/the-lsg/) [data dostępu: 12.10.2018].

916 The Monitoring Committee, *Local and regional democracy in Norway*, Draft Recommendation, CG/2015(28)5PROV, 25 February 2015, s. 19.

Księgi Reformy Samorządu Lokalnego<sup>917</sup>, zawierającej diagnozę stanu autonomii lokalnej, a także propozycje zmian w tym zakresie, co najlepiej wyraża zaczerpnięty z niej cytat: „W tym samym duchu art. 4.1. LRBRL uznaje władze lokalne, w zakresie swoich kompetencji jako organ regulacyjny”, ale – jak ostrzega Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w swojej Rekomendacji nr 121, z 14 listopada 2002 r. o demokracji lokalnej i regionalnej w Hiszpanii (par. 15) – autonomia regulacyjna władz lokalnych w Hiszpanii ponosi ryzyko, które jest ograniczone przez powiązane ze sobą zjawiska, a mianowicie: „Z jednej strony wykonywanie uprawnień regulacyjnych obarczone jest dużą liczbą szczegółowych przepisów zawartych w ustawodawstwie krajowym i wspólnot autonomicznych, a z drugiej strony, zgodnie z przepisami prawa krajowego lub wspólnot autonomicznych istnieje przymus wykonywania, inspekcji i egzekwowania kar, co znacznie zmniejsza zdolność do prawidłowego wykonywania swoich kompetencji”<sup>918</sup>.

Zdaniem Kongresu rolę ustawodawcy powinno być wprowadzanie rozwiązań gwarantujących optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez samorzady lokalne zadań. Pogląd ten potwierdza Trybunał Konstytucyjny, który ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w przypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów – ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań – i wówczas, gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami w jakie wyposażone zostają jednostki samorządu terytorialnego<sup>919</sup>. Skoro samorząd uczestniczy w podziale środków publicznych odpowiednio do realizowanych zadań, to przepisy ustanawiające źródła dochodów samorządu powinny tworzyć gwarancje materialnoprawne

917 Zob. Ministerio de Administraciones Públicas, Libro blanco para la Reforma del Gobierno Local, Madrid 2005.

918 Tamże, s. 37.

919 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, ZU OTK nr 7A/2006, poz. 86; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, ZU OTK nr 1A/2013, poz. 7.

pozyskiwania dochodów z tych źródeł w wysokości niezbędnej do sfinansowania zadań publicznych<sup>920</sup>.

Według Kongresu wpływ na lokalny rozwój gospodarczy mają także zmiany klimatu. Zostało to m.in. podkreślone na sesji Stałego Komitetu ds. Zrównoważonego Rozwoju 13 lutego 2008 r., gdzie wskazano, iż konieczne są działania polityczne, w tym legislacyjne, mające na celu wzmocnienie zdolności adaptacyjnych władz lokalnych i regionalnych w celu ochrony ludzi, mienia i zasobów<sup>921</sup>.

Zmiana klimatu jest zagadnieniem przekrojowym. Uwzględnienie potrzeb adaptacyjnych<sup>922</sup> powinno być postrzegane jako kluczowy wkład w zrównoważony rozwój, ale takie dostosowanie w dalszym ciągu nie jest priorytetem we wszystkich regionach europejskich<sup>923</sup>. Ta sytuacja może być niepokojąca, ponieważ powstałe w przyszłości szkody mogą oddziaływać na lokalny rozwój gospodarczy i być kosztowne dla społeczeństwa.

### 5.1.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego

Planowanie rozwoju gospodarczego nie jest już postrzegane wyłącznie jako działanie odgórne, ale raczej traktowane jako proces włączający, w którym społeczności pełnią kluczowe funkcje. Dlatego gminy muszą odgrywać znaczącą rolę w promowaniu demokracji i zapewnieniu uczestnictwa społeczności w decyzjach, które mają na nie bezpośredni wpływ. Pomimo skomplikowanych struktur, przeszkód i surowego zarządzania udział społeczności pozostaje najważniejszym czynnikiem w planowaniu rozwoju gospodarczego.

Z preambuły EKSL wynika, że państwa członkowskie Rady Europy, będące sygnatariuszami Karty, uznają prawo obywateli do uczestnictwa

920 Zob. A. Drywa, *Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego a zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] (red.) Gliniecka i in., *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 127–128.

921 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities/ Standing Committee on Sustainable Development, *Climate change: building adaptive capacity of local and regional*, CG(14)33 REP, 13 February 2008, s. 1.

922 Por. The European Commission, *Adapting to climate change in Europe – options for EU action*, COM(2007)354, 29 June 2007.

923 Zob. K. Eisenack, V. Tekken, J.P. Kropp, *Stakeholder Perceptions of Climate Change in the Baltic Sea region*, Coastline Report 2007, No. 8, s. 245–255.

w kierowaniu sprawami publicznymi za jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Wyrażono w niej przekonanie, że prawo to w sposób najbardziej bezpośredni może być realizowane na stopniu lokalnym, z uwagi na to, że to właśnie tam społeczność lokalna wyposażona jest w rzeczywiste uprawnienia<sup>924</sup>. Normatywność preambuły Karty, wyrażającej prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, eksponują sądy administracyjne w swoim orzecznictwie<sup>925</sup> i podkreślają, że zawarto w niej wskazówki dotyczące obowiązujących zasad, które są wspólne dla państw członkowskich Rady Europy – sygnatariuszy Karty<sup>926</sup>.

Państwa, przystępując do EKSL, decydują, czy akceptują Kartę w całości, czy też skorzystają z jej elastycznego charakteru. Mogą ograniczyć jej stosowanie tylko do pewnego szczebla wspólnot obywatelskich, jednostek samorządu albo niektórych przepisów tymczasowo nie stosować<sup>927</sup>. Klauzule terytorialne, wynikające z art. 16 Karty, stosowały następujące państwa: Andora, Belgia, Liechtenstein, Malta, Monako, Niemcy, San Marino; klauzulę czasową – Azerbejdżan, Czechy, Gruzja, Niderlandy, Szwajcaria, Turcja. Zastrzeżenia te mogą być spowodowane również systemem samorządowym stosowanym w konkretnym kraju, kiedy regulacją prawną został wprowadzony mechanizm, odpowiadający celowi zasady zawartej w EKSL, a który nie jest identyczny z procesem opisanym w Karcie. W wielu przypadkach chodziło tu o artykuł 9 Karty, dotyczący zasad finansowych społeczności lokalnych<sup>928</sup>.

W Polsce kwestie dotyczące partycypacji społecznej były regulowane przez Ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu

924 Por. M. Micińska, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, „Przeгляд Legislacyjny” 2005, nr 3–4, s. 62.

925 Por. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, LEX nr 1418770; wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, LEX nr 49039; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r. II SA/Bd 773/07, LEX nr 419061.

926 Zob. M. Ofiarska, *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo...*, dz. cyt., s. 357.

927 Zob. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2003, s. 115.

928 Zob. P. Mrkvyka, *Samorząd a artykuł 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] (red.) Gliniecka i in., *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 181.

społecznego, która przewidywała prowadzenie dialogu społecznego odnośnie do wynagrodzeń, świadczeń społecznych, spraw o dużym znaczeniu społecznym i gospodarczym<sup>929</sup>. Ustawa została uchylona 15 września 2011 r. Z kolei na mocy ustawy z dnia 6 maja 2005 r. powołano Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)<sup>930</sup>, której zadaniem miało być m.in. wypracowanie wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej, funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego oraz rozwoju regionalnego i działania samorządu województwa.

Warto jednocześnie zauważyć, iż stosownie do postanowień Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>931</sup> konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz KWRiST podlegają projekty strategii rozwoju oraz projekty programów rozwoju. Wymienione podmioty mogą wyrazić opinię do projektu w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia przez podmiot opracowujący projekt. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia (art. 6, art. 19a u.z.p.p.r.).

Stosownie do postanowień Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>932</sup> przedstawiciele samorządu terytorialnego w KWRiST opiniują kryteria dysponowania rezerwą subwencji ogólnej dla JST (art. 26 ust. 3) oraz sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne JST (art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t).

Zaopiniowaniu przez KWRiST podlega projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków JST (art. 50 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>933</sup>). Oznacza to,

929 Zob. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080).

930 Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005 nr 90 poz. 759).

931 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649).

932 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2015 poz. 513 z późn. zm.).

933 Dz.U. 2013 poz. 885.

że ustawodawca wprowadza dwa rodzaje konsultacji z mieszkańcami: obligatoryjne (przeprowadzane „w wypadkach przewidzianych ustawą”) oraz fakultatywne (przeprowadzone „w innych sprawach ważnych dla gminy/powiatu”, tj. takich, które nie zostały poddane przez ustawodawcę obowiązkowi przeprowadzenia konsultacji, a organy gminy (powiatu) zakwalifikowały je do kategorii spraw ważnych). Katalog „innych spraw ważnych” dla JST (odpowiednio gminy, powiatu) nie jest łatwy do ustalenia. Będzie kształtowany przez organy występujące z inicjatywą przeprowadzenie konsultacji<sup>934</sup>.

Na możliwość konsultowania społeczności lokalnych wskazują także ustrojowe ustawy samorządowe. Stosownie do postanowień art. 5a ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>935</sup> w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Analogiczne rozwiązanie sformułował ustawodawca w ustawie o samorządzie powiatowym. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu (art. 3d ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)<sup>936</sup>.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa uchwała rady. Rada (gminy, powiatu) jest zatem zobowiązania do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, tj. kompleksowego i szczegółowego uregulowania sposobu przeprowadzania takich konsultacji<sup>937</sup>, z uwzględnieniem obowiązujących postanowień aktów wyższego rzędu<sup>938</sup>. Określając zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, powinna co najmniej wskazać podmioty uprawnione do zainicjowania konsultacji; ustalić wyczerpująco sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia; przyjąć zasady ustalania wyników

934 Zob. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 48.

935 Dz.U. 2013 poz. 594 z późn. zm.

936 Ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1996 nr 58 poz. 261).

937 Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 8 listopada 2012 r., NPII.4131.1.496.12, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r. poz. 4917.

938 Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2012 r., NK-N18.4131.68.2012.KT3, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r. poz. 2279.

konsultacji oraz ustalić sposób przekazania wyników konsultacji do wiadomości członków wspólnoty samorządowej<sup>939</sup>. Ustawodawca natomiast, upoważniając radę do ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, nie upoważnił jej do wyznaczenia w takiej uchwale kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Wyraźnie bowiem wskazuje, że uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są mieszkańcy (odpowiednio gminy, powiatu).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa stanowi, że „W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami województwa” (art. 10a, ust. 1)<sup>940</sup>. Szczegółowe zasady takich konsultacji określa uchwała sejmiku województwa (art. 10a, ust. 2). W ustawie nie przewidziano obligatoryjnych konsultacji społecznych z mieszkańcami województwa.

Konsultacje społeczne, występujące na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, mogą mieć także charakter fakultatywny. W takiej sytuacji dotyczą one spraw ważnych, ale w sposób jednoznaczny nieokreślonych<sup>941</sup>.

Ze swojej istoty partycypacja obywateli w Polsce wydaje się być najbardziej związana z gminą. Poprzez partycypację mieszkańcy gminy zyskują wpływ na kształt prawa miejscowego i decyzje podejmowane przez władze gminy, co wiąże się z poczuciem współdecydowania oraz współodpowiedzialności za realizację zadań publicznych<sup>942</sup>.

Zdaniem Dariusza Kijowskiego „stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli możliwe jest dzięki zorganizowaniu i zapewnieniu partycypacji obywateli w tych

939 Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2010 r. NK.II-LM-0911-1-10/10, Dz.Urz. Woj. Opolskiego nr 36, poz. 510.

940 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).

941 Zob. M. Marczevska-Rytko, *Podstawy prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce po 1989 r.* [w:] *Polski system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 203.

942 Zob. M. Malinowska-Wójcicka, *Wspólnoty samorządowe – udział obywateli w kształtowaniu polityki samorządu* [w:] red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, *Polski system ochrony...*, dz. cyt. s. 207.

procesach”<sup>943</sup>. Należy podzielić ten pogląd, w szczególności jeśli uwzględni się, że podstawowym problemem współczesnych państw demokratycznych jest kryzys zaufania obywateli do struktur państwowych<sup>944</sup>.

Spora liczba raportów monitorujących, przyjętych dotychczas przez Kongres, podkreślała fakt, że art. 9 EKSL był często słabo wdrażany w monitorowanych państwach. Prawie we wszystkich swoich zaleceniach na ten temat Kongres identyfikował następujące problemy: nadmiernie scentralizowany system finansowania jednostek samorządu terytorialnego; ograniczony poziom dochodów własnych; nieadekwatność swobodnie dostępnych środków finansowych; finanse władz samorządowych<sup>945</sup>.

Republika San Marino pod koniec 2013 r. zaakceptowała art. 9 EKSL w całości z deklaracją interpretacyjną zawartą w nocie werbalnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki San Marino, złożonej w dokumencie ratyfikacyjnym 29 października 2013. „Republika San Marino utrzymuje, że Artykuł 9 Karty należy interpretować jako artykuł ustanawiający ogólne zasady autonomii finansowej, zgodnie z którą władze lokalne mają prawo swobodnie dysponować w ramach narodowej polityki gospodarczej, środkami przydzielonymi im do wykonywania ich kompetencji”<sup>946</sup>.

Odpowiednie finansowanie społeczności lokalnych pobudza ich działania do planowania rozwoju gospodarczego regionu. W wielu przypadkach stopień i warunki udziału społeczności lokalnych są uregulowane w ustawodawstwie. W memorandum wyjaśniającym do pierwszego sprawozdania monitoringowego z 2011 r. w sprawie Serbii sprawozdawca Kongresu Odd Arild Kvaløy zauważył, że serbskie ustawodawstwo

943 D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, dz. cyt., s. 7.

944 Por. K. Spryszak, *Znaczenie zaufania obywateli do rządu w kontekście walki z pandemią COVID-19 [w:] System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. IIII, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 179–193.

945 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Adequate financial resources for local authorities*, Resolution 372 (2014), Doc. CPL(27)2 FINAL, 15 October 2014; The Congress of Local and Regional Authorities, *Adequate financial resources for local authorities*, Recommendation 362 (2014), Doc. CPL(27)2final, 15 October 2014; The Congress of Local and Regional Authorities, *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty*, Resolution 438 (2018), Doc. CG35(2018)21, 8 November 2018; Congress of Local and Regional Authorities Report, *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty*, CG35(2018)21final, 8 November 2018.

946 Tamże.

samorządowe jest na dobrej drodze i osiągnięto znaczne postępy w sprawie udziału obywateli w sprawach lokalnych<sup>947</sup>.

W 2003 r. Kongres w zaleceniu skierowanym do władz Norwegii wezwał je do uwzględnienia standardów zawartych w EKSL w dyskusji na temat przyszłości samorządu lokalnego, a także w celu poszukiwania rozwiązań dla przyszłych struktur administracji terytorialnej we współpracy z przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych, jednocześnie skrytykował koncentrowanie się w przeprowadzanych reformach jedynie na pojedynczych kryteriach, opartych na zmniejszaniu terytorialnych struktur zarządzania. Podkreślił tym samym rolę partycypacji społeczności lokalnych, które zdaniem Kongresu, „odgrywają autentyczną rolę w zarządzaniu ich lokalnym środowiskiem”<sup>948</sup>.

Po wielu latach Kongres, w wyniku kolejnego monitoringu przeprowadzonego w Norwegii, wskazał, iż w dalszym ciągu konieczne jest dostosowanie ustawodawstwa i praktyki sądowej do art. 11 EKSL, a tym samym zagwarantowanie pełnego uprawnienia społeczności lokalnych do korzystania z ich prawa do sądowych środków odwoławczych od decyzji podejmowanych przez administrację państwową<sup>949</sup>.

Norweskie władze lokalne, tak jak i wiele innych władz w Państwach-Stronach EKSL, mają własne zasoby, które pochodzą z lokalnych podatków, rządu, transferów i opłat pobieranych od użytkowników usług publicznych (zaopatrzenie w wodę, zbieranie odpadów, opieka nad dziećmi itp.). Zdaniem Kongresu wszelka współpraca na poziomie lokalnym umożliwia trwały i zrównoważony rozwój gospodarczy.

We Francji współpraca ta została wzmocniona początkowo na mocy ustawy o decentralizacji z 1982 r., przekształcającej regiony administracyjne w samorzady terytorialne i uprawniającej regiony do „ustanawiania

947 Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, The honouring of obligations and commitments by Serbia, rapporteur Odd Arild Kvaløy (Norway, NR), Doc. Cg33(2017), 9 January 2012, źródło: [www.refworld.org/pdfid/4fe9c5d82.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4fe9c5d82.pdf) [data dostępu: 21.06.2018].

948 The Congress of Local and Regional Authorities, Regional democracy in Norway, Recommendation 141 (2003), Doc. CPR(10)6, 26 November 2003.

949 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, The compliance of Norwegian legislation with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government Recommendation 203 (2006), Doc. CPL(13)7, 15 November 2006; The Committee of Ministers, A sustainable tourist development policy in protected areas, Recommendation No. R (95)10, 11 September 1995.

porozumień, regionalnych kontaktów z samorządami lokalnymi, mającymi wspólne z nimi granice” (art. 65)<sup>950</sup>; a następnie w wyniku ratyfikacji przez Francję Ramowej Konwencji w sprawie Współpracy Transgranicznej. Postanowienia art. 65 zostały rozszerzone na wszystkie samorządy terytorialne tego kraju (gminy, departamenty, regiony) – „samorządy terytorialne i ich związki mogą zawierać konwencje z zagranicznymi samorządami terytorialnymi i ich związkami w zakresie ich kompetencji oraz w duchu poszanowania międzynarodowych zobowiązań Francji” (art. 131 ustawy z dnia 6 lutego 1992 r.)<sup>951</sup>.

Powyższe zostało potwierdzone w zaleceniu Kongresu 265(2009), w którym wskazano, iż państwa członkowskie powinny współpracować na wszystkich szczeblach zarządzania w celu promowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Realizacja tego celu, zdaniem Kongresu, jest możliwa dzięki właściwemu poziomowi realizacji polityki gospodarczej i unikania chaotycznych procesów decyzyjnych, a także udziałowi społeczności lokalnych<sup>952</sup>.

W 2021 r. przyjęto raport z misji monitoringowej przeprowadzonej w 2019 r. w Armenii. Wśród rekomendacji znalazły się te dotyczące zwiększenia udziału spraw publicznych, zarządzanych przez władze lokalne, w celu zagwarantowania władzom lokalnym prawa do konsultacji w tematach, które ich bezpośrednio dotyczyły<sup>953</sup>.

W 2022 r. w Armenii podjęto projekt zatytułowany „Demokratyczny rozwój, decentralizacja i dobre rządy”, mający na celu poprawę jakości demokracji lokalnej w kraju oraz zwiększenie zaufania obywateli do władz lokalnych poprzez silniejszy głos (wzmocnienie władz lokalnych poprzez konsultowanie się z nimi w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą), odpowiedzialność, skuteczność i partycypację obywatelską w lokalnym podejmowaniu decyzji organów samorządu terytorialnego. Projekt ma dwa główne kierunki działania: na poziomie krajowym – wspieranie

950 Cyt. za: J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4, s. 12.

951 Tamże.

952 The Congress of Local and Regional Authorities, *Good Governance: a key factor...*, dz. cyt., s. 2.

953 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, Recommendation 456* (2021), 12 February 2020.

wzmocnienia instytucjonalnego Stowarzyszenia Społeczności Armenii (CAA) w celu reprezentowania interesów jego członków władz lokalnych oraz ustanowienia formalnego, skutecznego mechanizmu konsultacji między rządem a władzami lokalnymi; na poziomie lokalnym – podnoszenie świadomości w zakresie standardów Rady Europy dotyczących uczciwości politycznej, etyki, przejrzystego i otwartego zarządzania na szczeblu lokalnym oraz wspieranie władz lokalnych w opracowywaniu, przyjmowaniu i wdrażaniu lokalnych kodeksów postępowania i lokalnych strategii antykorupcyjnych<sup>954</sup>.

Podobny projekt, mający na celu wzmocnienie samorządności lokalnej – a zwłaszcza rozszerzenie działalności członków społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie udziału społeczeństwa i nadzoru cywilnego – podjęto w Azerbejdżanie.<sup>955</sup> Działania te miały zapewnić rozliczalność, przejrzystość i udział społeczeństwa w samorządzie lokalnym.

W Gruzji z kolei<sup>956</sup> w planie działania na lata 2020–2023 uwzględniono zalecenia Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w postaci wzmocnienia partycypacji społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji oraz wprowadzenia mechanizmów efektywnej współpracy między władzami lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Działania te zaczęto realizować w wybranych gminach w regionach priorytetowych tj. Tbilisi, Samtskhe-Javakheti, Kvemo Kartli, Kakheti, Imereti, Guria, Racha-Lechkhumi i Klemo Swanetia<sup>957</sup>.

Do oczekiwanych rezultatów zaliczono tworzenie skutecznych platform dialogu w celu opracowywania strategii i planów działania, które miały na celu promowanie inkluzyjnego i partycypacyjnego rozwoju regionalnego i lokalnego<sup>958</sup>.

Prace oparto na europejskich praktykach i standardach, tj. Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i jej Protokole Dodatkowym, 12

954 Zob. *Democratic Development, Decentralisation and Good Governance in Armenia*, źródło: <https://www.entwicklung.at/en/projects/detail-en/democratic-development-decentralisation-and-good-governance-in-armenia?utm> [data dostępu: 23.01.2023].

955 Szerzej: *Azerbaijan Action Plan 2012–2015*, źródło: [www.opengovpartnership.org/member/azerbaijan](http://www.opengovpartnership.org/member/azerbaijan) [data dostępu: 23.01.2023].

956 Szerzej: *Strengthening Participatory Democracy and Human Rights at local level in Georgia*, źródło: [www.coe.int/en/web/tbilisi/strengthening-participatory-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-georgia](http://www.coe.int/en/web/tbilisi/strengthening-participatory-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-georgia) [data dostępu: 23.01.2023].

957 Tamże.

958 Tamże.

Zasadach Dobrego Rządzenia, zaktualizowanym Kodeksie dobrych praktyk w zakresie uczestnictwa obywatelskiego, Zaleceniu Komitetu Ministrów CM/Rec(2018)4 w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym oraz Wytycznych w sprawie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych<sup>959</sup>.

W raporcie z 2022 r. dotyczącym Niemiec z 2022 r. Kongres zwrócił uwagę na ograniczoną autonomię finansową władz lokalnych ze względu na rosnące potrzeby w sektorze społecznym oraz na brak dywersyfikacji i elastyczności ich systemu dochodów<sup>960</sup>.

Kongres wezwał władze niemieckie do zapewnienia władzom lokalnym odpowiednich środków finansowych dających swobodę ich wydatkowania oraz do rewizji sytuacji finansowej powiatów. Wezwał także do rozszerzenia ich uprawnień podatkowych oraz do tego, aby odpowiednie podatki nie były pobierane kosztem gmin wchodzących w skład powiatów. Jego zdaniem przyjęcie konkretnych standardów i kryteriów realizacji zasady współmierności zapewniłoby przejrzystość całego procesu kalkulacji i planowania finansowego.

Kongres upomniął ponadto do wzmocnienia udziału i praw konsultacyjnych związków samorządu terytorialnego na poziomie federalnym oraz wezwał władze niemieckie do podpisania i ratyfikowania Protokołu Dodatkowego do EKSL, dotyczącego prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej<sup>961</sup>, obejmującego prawo do konsultacji ze społecznością lokalną wszelkich spraw o podłożu lokalnym.

Z zadowoleniem przyjęta została ratyfikacja powyższego protokołu w Portugalii 21 września 2022 r. Przewodniczący Kongresu Leendert Verbeek wskazał, iż ratyfikacja ta była odpowiedzią na zalecenie przyjęte przez Kongres w 2020 r. i gwarantowała obywatelom prawo do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi. Protokół, który wszedł

959 Tamże.

960 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany, Report CG(2022)42-16final, 22 March 2022.

961 Zob. The Committee of Ministers, Additional Protocol to the European Charter of Local..., dz. cyt.

w życie 1 stycznia 2023 r., otworzył nowy etap portugalskiej demokracji terytorialnej<sup>962</sup>.

#### 5.1.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego

Wśród postanowień EKSL podkreślono, że samorząd powinien podlegać kontroli, ale w sposób adekwatny do potrzeby i tylko w stopniu dopuszczalnym przez prawo wewnętrzne.

Nie ulega wątpliwości, iż rolą władz lokalnych, jako animatora procesów rozwojowych, jest stworzenie warunków stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej<sup>963</sup>, przy wykorzystaniu wszystkich tych zasobów, uwarunkowań, możliwości i szans wynikających z otoczenia, które temu rozwojowi mogą służyć. Samorząd gminny w tym przypadku jest zatem elementem sterującym procesami lokalnego rozwoju gospodarczego. Jego działania nie powinny ograniczać się wyłącznie do sfery realnej, zwłaszcza przez stymulowanie rozwoju gospodarczego<sup>964</sup>.

Najczęstszym rezultatem strategii rozwoju lokalnego, zorientowanej na rozwój gospodarczy, staje się zbudowanie systemu wsparcia przedsiębiorców opartego m.in. na: inwestycjach i wydatkach budżetowych, preferencjach fiskalnych, nawiązaniu współpracy międzysektorowej, przygotowaniu warunków do działalności gospodarczej lub jej rozszerzenia, promocji i obsłudze inwestorów, polityce edukacyjnej i polityce rynku pracy<sup>965</sup>.

962 Zob. *Portugal ratified the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, [www.coe.int/en/web/congress/-/portugal-ratified-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-on-the-right-to-participate-in-the-affairs-of-a-local-authority](http://www.coe.int/en/web/congress/-/portugal-ratified-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-on-the-right-to-participate-in-the-affairs-of-a-local-authority) [data dostępu: 22.01.2023].

963 Zob. J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki* [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 159.

964 Zob. M. Kogut-Jaworska, *Rozwój gospodarczy jako płaszczyzna oddziaływań w strategiach lokalnych* [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 620, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 61, Szczecin 2010, s. 165.

965 Tamże.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż zasadnicze znaczenie ma współpraca w ramach układu metropolitalnego samorządów lokalnych dotycząca podejmowania wspólnych działań sfery gospodarczej. Stanowi ona jeden z najważniejszych czynników służących podnoszeniu rangi i konkurencyjności regionu na arenie krajowej, a także mających wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie jego struktury przestrzennej. Dla rozwiązywania trudnych spraw aglomeracji miejskich należy bowiem, zgodnie z formułą pomocniczości, przyjmować rozwiązania instytucjonalne, które w najmniej kosztowny sposób ingerują w system kompetencyjny gmin działających na jednym dużym obszarze. Takie podejście umożliwi wspólną organizację działań inwestycyjnych, w tym przede wszystkim w zakresie sieci kolejowych, komunikacji publicznej na całym obszarze, koordynację transportu kolejowego, zarządzanie infrastrukturą techniczną oraz, co ważne, pobudzanie rozwoju gospodarczego. Partnerstwo i współpraca w ramach metropolii pozwalają przez to wyznaczać i realizować bardziej ambitne cele rozwoju gospodarczego<sup>966</sup>.

Ponadto bardzo istotnym zagadnieniem jest zmiana granic jednostki samorządu lokalnego. Taka modyfikacja może w zasadniczy sposób oddziaływać na realizację starych i tworzenie nowych planów rozwoju gospodarczego. Co ważne, zmiana nie może mieć miejsca bez uprzedniej konsultacji z lokalną społecznością i – jeżeli to jest możliwe – przeprowadzona w drodze referendum.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zmianę ustroju Warszawy, dokonaną na podstawie Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>967</sup>. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją oraz EKSL przywołanej ustawy wnioskodawcy wskazali, że nie przeprowadzono we właściwy sposób wymaganych, zwłaszcza przez Kartę, konsultacji. Sformułowali zarzut, iż pominięto przeprowadzenie referendum lokalnego czy też konsultacji w formie referendum, co stanowiło naruszenie dialogu społecznego i zasady demokratycznego państwa prawnego. Ponadto podkreślili, iż uchwaleniu ustawy towarzyszył nadmierny pośpiech.

---

966 Tamże, s. 171.

967 Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2000 nr 41 poz. 361 z późn.zm.).

Rozważając wniosek, Trybunał Konstytucyjny<sup>968</sup> wziął pod uwagę przedstawioną przez Marszałka Sejmu informację o konsultacjach przeprowadzonych w związku z przedmiotowym postępowaniem ustawodawczym. Marszałek Sejmu zaakcentował, że uchwalenie ustawy warszawskiej poprzedziło zamieszczenie w prasie i na internetowych stronach sejmowych komunikatu o projektowanej ustawie oraz zaproszenia do przekazywania opinii na ten temat. Poza tym projekt był przekazany do opiniowania organizacjom samorządowym. Odbyło się także 48 spotkań z mieszkańcami Warszawy, przy udziale 11 posłów, którzy uczestniczyli także w 38 posiedzeniach rad gmin i dzielnic poświęconych projektowi ustawy. Ponadto projekt ten, w celu wyrażenia opinii, przekazano wszystkim organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wchodzącym w skład powiatu warszawskiego. Również drogą telefoniczną, internetową i listową przyjmowano indywidualne uwagi mieszkańców.

Analiza konsultacji społecznych na poziomie samorządów pozwala stwierdzić, że aktualnie dialogi publiczne są dopiero na etapie wprowadzania. Z jednej strony brakuje realnego zaangażowania strony społecznej i potrzeby bezpośredniego udziału w kształtowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, co skutkuje brakiem partnerów do rozmów o miejscowych problemach, z drugiej zaś samorządy nie są do końca przygotowane do właściwego przeprowadzania konsultacji. Pewna część samorządów nadal traktuje debaty publiczne jako formalny obowiązek, a nie jako środek do oceny potrzeb lokalnej społeczności. Aktualnie konsultacje społeczne postrzegane są jako przykry obowiązek, nic nie wnoszący do przyjmowanych później aktów i tylko wydłużający czas ich przyjęcia i wejścia w życie<sup>969</sup>.

W celu zmiany takiego nastawienia wydaje się zasadne wprowadzenie w samorządach stałych ciał przedstawicielskich o charakterze opiniodawczym, do których weszliby przedstawiciele organizacji społecznych czy przedsiębiorców. Pozwoliłoby to na konsultowanie przez samorządy wszystkich kwestii leżących w zakresie właściwości takiego zespołu. Z pewnością do promocji dialogu społecznego przyczyniłoby się informowanie społeczności o zakończonych inwestycjach i przedsięwzięciach,

968 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02..., dz. cyt.

969 Zob. M. Malinowska-Wójcicka, *Wspólnoty samorządowe...*, dz. cyt., s. 216.

wypracowanych wcześniej w konsultacjach społecznych. Koniecznym wydaje się opracowanie wytycznych do przeprowadzania debaty publicznej na poziomie samorządowym, na wzór wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki dla konsultacji publicznych w rządowym procesie legislacyjnym. Przydatna byłaby także lista partnerów społecznych, z którymi należy konsultować dane projekty. Dla przykładu listę takich podstawowych podmiotów na potrzeby administracji rządowej opracowało Rządowe Centrum Legislacji. Niezależnie od tego najważniejsze wydaje się kontynuowanie procesu kampanii informacyjnej dla mieszkańców, wskazującej korzyści z udziału w konsultacjach i budującej w społeczeństwie przekonanie o współodpowiedzialności za kształtowanie spraw lokalnych.

Samorządy, podejmując kroki w celu popularyzacji konsultacji społecznych i włączenia mieszkańców w podejmowanie decyzji, muszą zdawać sobie sprawę z bardzo niskiego poziomu świadomości obywatelskiej wśród mieszkańców. W celu przełamania braku zaufania do władz samorządowych muszą starać się przeprowadzać konsultacje w sposób jak najbardziej zrozumiały dla obywateli, przy zastosowaniu różnych technik, i konsekwentnie kontynuować dialog ze społeczeństwem. Nie budzi bowiem wątpliwości, że konsultacje są podstawową formą partycypacji obywatelskiej w rządzeniu wspólnotą samorządową, a przez to budują poczucie współodpowiedzialności za sprawy lokalne.

## **5.2. Efektywność oddziaływania Kongresu na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w zakresie stymulowania aktywności samorządów lokalnych w rozwoju gospodarczym**

### **5.2.1. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie rozwoju gospodarczego**

Samorządy lokalne odgrywają ważną rolę w rozwoju gospodarczym. Są one bardziej zaznajomione z lokalnymi uwarunkowaniami niż jakkolwiek inny szczebel administracji, pozostają w bliskim kontakcie z lokalnymi interesariuszami i mogą zapewnić dostosowanie polityki do miejscowych warunków, promować konkretne korzyści i eliminować ważne „wąskie gardła”. Niewiele samorządów wykorzystuje jednak

wszystkie dostępne im narzędzia, aby wspierać lokalną gospodarkę. Dlatego zdaniem Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy potrzebne są wysiłki władz, aby osiągnąć wyższy poziom wzrostu gospodarczego i dobrobytu na wszystkich obszarach.

Znaczenie samorządów lokalnych w rozwoju gospodarczym nie oznacza, że rządy krajowe nie mają do odegrania żadnej roli; oba szczeble władzy pełnią funkcje uzupełniające się. Żaden z poziomów nie może zapewnić efektywnego wsparcia gospodarki bez wkładu drugiego. Na przykład tylko rządy krajowe mogą inicjować duże projekty inwestycyjne, takie jak budowa międzynarodowego lotniska. Jednak niezależnie od takich projektów transformacyjnych rozwój gospodarczy opiera się na wielu małych krokach, takich jak szkolenie wykwalifikowanych pracowników, projektowanie efektywnej sieci dróg wewnętrznych i wydajna alokacja gruntów dla firm. Wiele z tych zadań należy do podstawowych funkcji samorządów.

Ponadto rządy krajowe polegają na samorządach lokalnych przy realizacji wielu krajowych programów rozwoju gospodarczego, które mogą dotyczyć edukacji, rozbudowy infrastruktury lub rozwoju biznesu. Na przykład program, który zapewnia pomoc finansową małym przedsiębiorstwom w celu wsparcia inwestycji kapitałowych, może być lepiej zarządzany przez samorządy lokalne niż przez rząd krajowy. Jeśli się powiedzie, program może przyciągnąć dziesiątki, a nawet setki tysięcy aplikacji. Administracja krajowa zostałaby szybko przytłoczona, gdyby musiała rozpatrzyć wszystkie wnioski, a mogłaby być bardziej efektywna, jeśli za ich przetwarzanie odpowiadałyby organy lokalne.

Kongres wskazywał niejednokrotnie na znaczenie rozwoju miast, które różnią się od siebie pod kątem: sektorów, w których działają firmy, mieszkańców, którzy odznaczają się zróżnicowanymi poziomami wykształcenia i umiejętnościami, rozwoju infrastruktury oraz charakteru i skali przestrzennej ich interakcji gospodarczych. Niektóre miasta znajdują się w pobliżu dużych metropolii, podczas gdy inne są ważnymi miastami targowymi dla obszarów wiejskich lub znajdują się w pobliżu ważnych zasobów naturalnych. Inne są ośrodkami handlu transgranicznego na duże odległości. Tymczasem te cechy nie pozostają stałe. Biorąc pod uwagę tempo urbanizacji w różnych państwach, profile gospodarcze miast mogą szybko ewoluować.

Różnorodność lokalnych kontekstów i różne skale interakcji gospodarczych i społecznych wymagają terytorialnego podejścia do tworzenia

polityki; muszą one być opracowane i ukierunkowane na terytoria, których dotyczy dana kwestia. Zdaniem Kongresu należy skoordynować różne polityki sektorowe, aby uwzględnić fakt, że ich efekty zależą od siebie oraz od warunków w mieście lub regionie.

Samorządy lokalne są kluczowymi aktorami we wdrażaniu polityk terytorialnych. Ich wyłączna koncentracja na mieście daje im dogłębną wiedzę o lokalnych uwarunkowaniach i często są dobrze powiązani z lokalnymi podmiotami, takimi jak firmy i instytucje edukacyjne. Współpracując ze sobą, samorządy lokalne mogą wdrażać określone polityki, co oznacza, że są często lepiej dostosowane niż rządy krajowe do ukierunkowania polityki w lokalnym kontekście gospodarczym, identyfikowania odpowiednich interesariuszy i koordynowania między nimi działań. Te zalety stają się zatem tym bardziej istotne, im bardziej specyficzna dla lokalnego kontekstu jest decyzja polityczna.

Samorządy lokalne mogą odgrywać ważną rolę tylko wtedy, gdy istnieją odpowiednie ramy prawne i instytucjonalne oraz gdy dysponują wystarczającymi zasobami fiskalnymi i administracyjnymi. Praktycznie wszędzie samorządy mają tylko te uprawnienia, które zostały im wyraźnie przyznane przez rząd. Równie ważne są środki fiskalne, którymi kontrolują samorządy, i sposób, w jaki pozyskują one dochody. Wreszcie, ważne jest, czy samorządy mogą efektywnie wykorzystywać swoje uprawnienia i zasoby.

W sprawozdaniu na temat Malty Kongres zauważył, iż w porównaniu do systemów samorządu lokalnego innych państw samorządy maltańskie nie pełniły istotnych funkcji, np. administrowanie i eksploatacja systemów kanalizacyjnych i melioracyjnych, obsługa i zarządzanie zakładami unieszkodliwiania odpadów oraz wydawania zezwoleń, takich jak budowa i pozwolenia na budowę, które przyniosłyby władzom lokalnym znaczne dochody<sup>970</sup>.

Delegacja Kongresu podczas wizyty monitorującej odniosła wrażenie, że samorządy lokalne pragnęły przejąć więcej funkcji, aby regulować większą część spraw publicznych w swoich miejscowościach, zapewnić mieszkańcom lepszą i bardziej kompleksową obsługę, podejmować działania infrastrukturalne i na długie lata projekty długoterminowe,

a także uzyskać uprawnienia do nakładania i pobierania podatków w celu zwiększenia ich niezależności finansowej i stabilności.

Kongres stwierdził, że Republika Malty nie przestrzegała art. 3 ust. 1 EKSL, a część spraw publicznych, wchodząca w zakres kompetencji samorządów lokalnych, nie była w żadnym wypadku znaczna, jak wymagał tego wspomniany artykuł Karty. Zamiast tego część spraw publicznych, regulowana przez rady lokalne, ograniczała się do wąsko zdefiniowanych i ograniczonych funkcji rad lokalnych, przewidzianych w ustawie o radach lokalnych. Zalecono zatem rozszerzenie listy funkcji dozwolonych lub dostępnych samorządom lokalnym na mocy ustawy o radach lokalnych oraz zapewnienie samorządom większej swobody i elastyczności w zakresie zarządzania własnymi sprawami finansowymi, ustalania priorytetów wydatkowych, ułatwienia im większego dostępu do dodatkowego finansowania w postaci pożyczek oraz umożliwienia nakładania i pobierania podatków<sup>971</sup>.

W Holandii gminy posiadały znaczne uprawnienia i kompetencje oraz spełniały niezwykle wachlarz zadań i funkcji, co było zgodne w opinii Kongresu z art. 3 ust. 1 EKSL. Kongres zaważył, iż od 2015 r. kompetencje i zadania zostały dodatkowo poszerzone w procesie decentralizacji. Samorządy zaczęły cieszyć się w dużej mierze autonomią w swoich uprawnieniach i swobodą w wykonywaniu zadań. Zaczęła panować powszechna kultura decentralizacji i pragmatyzmu, sprzyjająca autonomicznemu zarządzaniu sprawami lokalnymi. Kongres wskazał ponadto, iż gminy były w dużym stopniu uzależnione od transferów finansowych ze strony rządu centralnego, co w wielu przypadkach oznaczało także zaangażowanie polityczne. Ponadto wiele zadań realizowanych było przez system współzarządzania, przez co stopień samorządności był stosunkowo ograniczony i stanowił coraz większe wyzwanie. Istniała obawa, że zakresy swobody i autonomii władz lokalnych mogły ulec jeszcze większemu ograniczeniu ze względu na brak zasobów finansowych i zależność finansową od rządu krajowego<sup>972</sup>.

971 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local democracy in Malta..., dz. cyt.

972 Zob. The Monitoring Committee, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands, CG(2021)41-05final, 22 September 2021.

Kongres wezwał władze holenderskie do wyjaśnienia i wzmocnienia „autonomicznych” i „właściwych” kompetencji gmin i województw, przy jednoczesnym usprawnieniu mechanizmu konsultacji pomiędzy organami centralnymi a lokalnymi. Władze zostały również poproszone o zmianę ustawy o finansach gmin i prowincji oraz o poprawę lokalnego opodatkowania, tak aby rządy lokalne miały większą autonomię<sup>973</sup>.

Warto zauważyć, iż w odniesieniu do Serbii Kongres podkreślił znaczenie konstytucyjnego przepisu (art. 176), mówiącego o tym, iż Autonomiczna Prowincja Wojwodina oraz gminy i miasta posiadają zgromadzenia decyzyjne składające się z wybieranych członków. Wyjątek stanowiły zgromadzenia, które zgodnie z prawem zostały czasowo rozwiązane przez rząd. Wskazał również, że Serbia dysponowała środkami, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego mogły konsultować się ze swoimi obywatelami. Dlatego, biorąc pod uwagę znaczną liczbę funkcji pełnionych przez władze prowincji i samorządy lokalne, a także znaczenie gospodarcze tych działań dla całego kraju, sprawozdawcy Kongresu stwierdzili, że władze lokalne rzeczywiście realizowały znaczną część spraw publicznych na własną odpowiedzialność, co było zgodnie z wymogami z art. 3 EKSL<sup>974</sup>.

W sprawozdaniu na temat Albanii z 2021 r. z wizyty monitorującej, przeprowadzonej na odległość, podkreślono, że od czasu przyjęcia w 2013 r. zalecenia Kongresu w sprawie demokracji lokalnej i regionalnej<sup>975</sup> wdrożono kompleksową strategię decentralizacji zarządzania lokalnego na lata 2015–2020 r. i dokonano zasadniczych reform ustawodawstwa dotyczących samorządu lokalnego<sup>976</sup>.

Sprawozdawcy zauważyli jednak, że przeniesienie uprawnień z rządu centralnego na władze lokalne nie doprowadziło jeszcze do wystarczająco jasnego podziału funkcji pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym; delegowane uprawnienia były wykonywane pod ścisłym nadzorem różnych

---

973 Tamże.

974 Zob. The Monitoring Committee Report, Local and regional democracy in Serbia, CG33(2017)-19final, 18 October 2017.

975 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Albania, Recommendation 349(2013), Doc. CG(25)11, 31 October 2013.

976 Zob. Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania, Report CG(2021)41-14final, 22 September 2021.

zainteresowanych ministerstw, a pole inicjatywy władz lokalnych było dość ograniczone; gminy, w tym te większe, wciąż nie miały wystarczających środków finansowych na pokrycie wszystkich swoich potrzeb. Co więcej, zasoby ludzkie w dalszym ciągu stwarzały problemy, szczególnie na obszarach wiejskich, a szczebel regionalny nie odniósł w pełni korzyści z reform terytorialnych przeprowadzonych w ostatnich latach.

W związku z tym Kongres w zaleceniu wezwał władze krajowe do kontynuowania procesu decentralizacji zapoczątkowanego „Krajową przekrojową strategią na rzecz decentralizacji i zarządzania lokalnego na lata 2015–2020” i potwierdzonego w planie działania na lata 2020–2022, a także do dalszej harmonizacji przepisów dotyczących obowiązków pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi. Sprawozdawcy zalecili organom krajowym przegląd struktury wynagrodzeń samorządów lokalnych, aby zapewnić władzom większą elastyczność i zwiększyć zdolność do rekrutacji oraz zatrzymywania wykwalifikowanego personelu.

Podobnie w odniesieniu do Armenii sprawozdawcy Kongresu zauważyli w szczególności, że nie zostały rozszerzone uprawnienia gmin, aby umożliwić im regulowanie i zarządzanie znaczną częścią spraw publicznych w ramach ich własnych obowiązków. Gminy odgrywały ograniczoną rolę w świadczeniu usług publicznych, nie było prawnie gwarantowanej procedury konsultacji pomiędzy rządem centralnym a jego stowarzyszeniami krajowymi. Ponadto nadzór administracyjny nie ograniczał się do kontroli prawnej decyzji samorządu terytorialnego, a władzom lokalnym nie zapewniono odpowiednich środków finansowych na realizację powierzonych im zadań<sup>977</sup>. W związku z tym Kongres wezwał władze krajowe do zwiększenia udziału spraw publicznych prowadzonych przez władze lokalne, aby: zagwarantować organom lokalnym prawo do konsultowania się w kwestiach ich bezpośrednio dotyczących, do rewizji i doprecyzowania „własnych” kompetencji gmin, ograniczyć nadzór państwa nad zadaniami własnymi samorządu wyłącznie do kontroli ich legalności, zapewnić władzom lokalnym dostęp do odpowiednich zasobów finansowych, a także towarzyszyć delegowaniu zadań ze szczebla

977 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, Report CPL(2021)40-02final, 12 February 2020.

centralnego na poziom lokalny przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zasobów finansowych<sup>978</sup>.

W sprawozdaniu dotyczącym Bułgarii wyrażono ogólne zadowolenie ze znacznego postępu dotyczącego wdrażania strategii decentralizacji podczas przekazywania uprawnień na szczebel lokalny, przy jednoczesnym zwiększeniu zasobów gminnych i i instytucjonalizacji kilku procedur konsultacji. Utworzenie rad rozwoju regionalnego (RDC) przyczyniło się do promowania udziału przedstawicieli lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących polityk rozwoju regionalnego. Ponadto Bułgaria ratyfikowała niezatwierdzony wcześniej art. 7 ust. 2 EKSL oraz Protokół Dodatkowy w sprawie prawa do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej. Niemniej jednak w dalszym ciągu utrzymywały się istotne problemy dotyczące swobody władz lokalnych w dostosowywaniu realizacji powierzonych zadań do lokalnych warunków, silnego uzależnienia od transferów z budżetu państwa, braku wpływu z podatków lokalnych, deficyt odpowiednich środków dostępnych dla samorządów władz miejscowych i generalnie niski poziom autonomii finansowej samorządów lokalnych<sup>979</sup>. W związku z tym Kongres w zaleceniu 460 (2021) wezwał władze bułgarskie m.in. do wyjaśnienia kwestii obowiązków przydzielonych różnym szczeblom władzy, zwiększenia swobody władz lokalnych w dostosowywaniu wykonywania przekazanych uprawnień do warunków lokalnych, zmniejszenia zależności samorządów lokalnych od transferów finansowych państwa oraz zwiększenia uprawnień podatkowych władz lokalnych<sup>980</sup>.

W raporcie dotyczącym Cypru sprawozdawcy Kongresu podkreślili, że EKSL była w większości uwzględniana przy opracowywaniu odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego samorządu lokalnego. Ponadto z satysfakcją odniesiono się do planowanej reformy samorządu lokalnego,

---

978 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 456 (2021) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, debated and approved by the Chamber of Local Authorities on 15 June 2021 and adopted by the Congress on 16 June 2021

979 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria, Report CG(2021)40-20final, 30 April 2021.

980 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria, Recommendation 460(2021), Doc. CG(2021)40-20, 17 June 2021.

mającej na celu jego unowocześnienie, a w szczególności zwiększenie kompetencji i obowiązków cypryjskich władz lokalnych oraz ich możliwości finansowych. Jednak wskazano też na kilka niedociągnięć, a zwłaszcza na fakt, że zasada samorządności nie była uznawana ani w Konstytucji, ani w obowiązujących przepisach. Ponadto wskazano, że zakres odpowiedzialności władz lokalnych był ograniczony w porównaniu ze standardami europejskimi. W raporcie podkreślono też, że władze lokalne były w dużej mierze zależne finansowo od transferów i dotacji państwowych oraz że zasady adekwatności i współmierności finansów lokalnych były w dużej mierze ignorowane w systemie prawnym<sup>981</sup>. Dlatego Kongres w swym zaleceniu 467 (2021) wezwał władze do prawnego ugruntowania zadań gmin i doprecyzowania podziału ich kompetencji. Wezwał również do zapisania w prawie zasady adekwatności finansów lokalnych.

Władzom lokalnym brakowało kompetencji w kilku obszarach działań rządu, które w większości krajów powierzane były samorządom lokalnym, takie jak usługi społeczne, usługi sanitarne i przede wszystkim planowanie rozwoju obszarów miejskich. Ponadto istniało wiele form kontroli administracyjnych i zezwoleń, które gminy, wykonując swoje obowiązki, musiały uzyskać od ministerstw centralnych (lub starosty w przypadku gmin). W praktyce ograniczało to ich swobodę w podejmowaniu inicjatyw nawet w ramach ograniczonych obowiązków. Liczba i zakres tych kontroli powodowały, że władze lokalne nie mogły kierować sprawami lokalnymi „na własną odpowiedzialność”, jak wymagała tego EKSL.

Decyzje dotyczące wszystkich istotnych polityk publicznych (transportowych, społecznych, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska itp.) uzgadniano na szczeblu centralnym (krajowym), ponieważ były ustalane i zatwierdzane przez rząd centralny lub izbę przedstawicieli (w Republice Cypryjskiej parlament pełni rozbudowane funkcje administracyjne). Decyzje związane ze wszystkimi głównymi projektami infrastrukturalnymi lub robotami publicznymi były również podejmowane na szczeblu centralnym, nawet jeśli musiały być realizowane w granicach władz lokalnych. Na szczeblu lokalnym siła zamówień publicznych ograniczała się do małych projektów. Duże projekty

981 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Republic of Cyprus, Report CPL(2021)41-04, 17 December 2021.

były ogłaszane bezpośrednio i oceniane przez rząd centralny. Wydatki samorządów lokalnych na Cyprze w 2017 r. wyniosły 0,3 mld euro, co stanowiło zaledwie 1,4% produktu krajowego brutto i 3,6% ogółu wydatków publicznych – jedne z najniższych w Europie i, co istotne, nie odnotowano znaczącego wzrostu w kolejnych latach.

W 2024 r. Kongres zaapelował do Francji o działania dążące do decentralizacji, wyjaśnienie podziału władzy między państwem a władzami subkrajowymi i zapewnienie lepszej ochrony burmistrzom<sup>982</sup>.

Przyjmując zalecenie oparte na sprawozdaniu dotyczącym monitorowania wdrażania EKSL, Kongres z zadowoleniem przyjął planowane przez Francję reformy decentralizacyjne, ogólną klauzulę kompetencji gmin, ratyfikację przez Francję Protokołu Dodatkowego do Karty w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych, przyznanie Paryżowi specjalnego statusu w 2019 r. i częste odniesienia do Karty w postępowaniach prawnych dotyczących zarządzania lokalnego lub regionalnego<sup>983</sup>.

W sprawozdaniu podkreślono pewne kwestie, zasługujące na szczególną uwagę: niepełna decentralizacja, o której wspomniano w rocznym sprawozdaniu publicznym Trybunału Obrachunkowego z 2023 r.; niejasny podział uprawnień; nadmierna regulacja uprawnień delegowanych władzom lokalnym oraz stopniowa redukcja podatków lokalnych prowadząca do nadmiernej centralizacji finansów władz lokalnych.

Władze lokalne nie otrzymywały proporcjonalnego finansowania od rządu centralnego, były coraz bardziej zależne od dotacji i finansowania umownego, a mechanizmy konsultacyjne były wykorzystywane głównie jako kanały informowania władz lokalnych i regionalnych o inicjatywach, planach i regulacjach rządu centralnego.

Kongres wezwał do przeprowadzenia niedawno ogłoszonych reform decentralizacyjnych i wyjaśnienia podziału władzy, bez nadmiernej regulacji. Ponadto należało wzmocnić autonomię fiskalną, a koszty wykonywania przekazywanych uprawnień powinny być okresowo przeglądane, aby zapewnić ich proporcjonalne finansowanie. Podkreślił

---

982 Zob. *Local self-government: France must pursue decentralization and clarify division of powers, says Council of Europe Congress*, źródło: [www.coe.int/en/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress](http://www.coe.int/en/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress) [data dostępu: 4.09.2024].

983 Tamże.

również znaczenie zmniejszenia zależności władz lokalnych od finansowania kontraktowego i transferów centralnych, przy jednoczesnym wdrożeniu rzeczywistych mechanizmów konsultacyjnych<sup>984</sup>.

### 5.2.2. Zasada zrównoważonego rozwoju gospodarczego

Warto zauważyć, iż na poziomie parlamentarnym Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pomogło podnieść świadomość na temat kwestii zrównoważonego rozwoju w sferze politycznej i opinii publicznej<sup>985</sup>. Skoncentrowało przede wszystkim uwagę na kwestiach gospodarczych i środowiskowych, takich jak zmiany klimatyczne i potrzeba ratyfikacji Protokołu z Kioto<sup>986</sup>.

Na poziomie lokalnym i regionalnym RE pomogła w tworzeniu zrównoważonych miast i regionów właśnie poprzez pracę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Organ ten w odpowiednim czasie przyczynił się bowiem do stosowania odpowiednich decyzji podjętych na przykład w Johannesburgu, ponieważ ostatecznie to do gmin należy zapewnienie w sprawiedliwy sposób zrównoważonego rozwoju.

Włochy, które ratyfikowały EKSL 30 grudnia 1989 r., włączyły ustawą konstytucyjną nr 3/2001 zasadę autonomii lokalnej do konstytucji, modyfikując art. 114, w szczególności ust. 1., uznającą równą konstytucyjną godność gmin, prowincji, miast metropolitalnych, regionów i państwa. Ponadto gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony stały się autonomicznymi organami ze swoimi statutami, uprawnieniami i funkcjami ustanowionymi przez włoską konstytucję (ust. 2)<sup>987</sup>.

Ważnymi dla funkcjonowania samorządu terytorialnego dokumentami były ustawy nr 243/2012 – wprowadzająca zasadę zrównoważonego budżetu oraz nr 56/2014 – w sprawie miast metropolitalnych, województw oraz związków i łączenia gmin<sup>988</sup>.

984 Tamże.

985 Zob. *Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development*, źródło: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-25/committee-on-social-affairs-health-and-sustainable-development> [data dostępu: 1.09.2024].

986 Tamże.

987 Zob. R. Scarciglia, *A short reflection on the implementation of article 9 of European Charter of Local Self-Government in Italian legal system after 30 years of the entry into force*, „Diritto, economia e società. In ricordo di Luisa Cusina”, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste 2018, s. 213.

988 Tamże, s. 214.

Jednakże problem finansowy był główną przeszkodą dla rozwoju EKSL pomimo jej przewidywań, że władze lokalne potrzebują zasobów, aby spełnić swoje potrzeby i wykonywać funkcje. W efekcie włoski rząd obciął środki dla przedmieść o 1,6 mld, co zostało zatwierdzone wotum zaufania w Izbie Deputowanych 14 września 2018 r., bez uprzedniej konsultacji z władzami lokalnymi, co było niezgodne z art. 9 EKSL<sup>989</sup>.

Problem autonomii finansowej władz lokalnych jest istotny dla rozwoju zasad zawartych w EKSL. Art. 119 włoskiej konstytucji z 1948 r. w swoim pierwotnym brzmieniu przyznał autonomię finansową jedynie regionom, a nie innym władzom lokalnym, kodyfikując cel, jakim jest autonomia dochodów i wydatków, zgodnie z zasadą, że wszystkie szczeble samorządu lokalnego powinny mieć niezależne zasoby finansowe (zasada federalizmu fiskalnego)<sup>990</sup>.

Reformy konstytucyjne z 2001 r. wprowadziły pewne założenia, przede wszystkim wbrew tej perspektywie, poprzez przedłużający się brak uchwalenia przepisów niezbędnych do wdrożenia autonomii finansowej i wprowadzenie zmiany dotyczącej działań rządu podjętych od 2008 r. w odpowiedzi na światowy kryzys finansowy<sup>991</sup>.

Pierwszym i najważniejszym celem w kierunku realizacji art. 9 EKSL było zatwierdzenie ustawy nr 42/2009 o federalizmie fiskalnym, która ustanowiła podstawowe zasady koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego<sup>992</sup>. Wprowadziła ona także regulacje dotyczące tworzenia Funduszu Wyrównawczego dla obszarów o niższych zdolnościach podatkowych na mieszkańca oraz dodatkowe zasoby i wdrożenie konkretnych interwencji służących rozwojowi regionów słabo wykorzystywanych w perspektywie przezwyciężania dualizmu gospodarczego kraju.

Ustawa z 2015 r. była przydatna do sporządzania sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także ich przepływów pieniężnych, w szczególności ważna w tym kontekście była ustawa nr 125

---

989 Tamże.

990 Tamże, s. 215.

991 Tamże, s. 215.

992 Law No. 42 of 5 May 2009, concerning Delegation to the Government regarding fiscal federalism, implementing Article 119 of the Constitution.

z dnia 6 sierpnia 2015 r. o istotnych przepisach dotyczących władz lokalnych<sup>993</sup>.

Do czasu wejścia w życie tej ustawy władze lokalne musiały przestrzegać Paktu Stabilności i Wzrostu, aby działać zgodnie z celami finansów publicznych określonymi w Ustawach Finansowych (obecnie Ustawie o Stabilności), dotyczącymi parametrów deficytu i długu publicznego wynikających ze zobowiązań wobec UE.

Aby wesprzeć lokalne inwestycje, konieczne było przepisanie zasad finansowych. Miało to miejsce w latach 2016–2017, także przy wdrażaniu nowelizacji ustawy o bilansowaniu budżetu, wraz z wprowadzeniem środków (dotyczących przestrzeni finansowej) powodujących większą zdolność wykorzystania nadwyżek administracyjnych zgromadzonych w latach Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>994</sup>.

W następstwie tych działań zastosowano złożony zakres interwencji wsparcia bezpośredniego, związanych z różnymi sektorami priorytetowymi. Dokument ekonomiczno-finansowy (DEF) 2019–2021 przywołuje te interwencje, nie określając jednak dalszych działań niezbędnych do skonsolidowania ogólnej równowagi finansowej gmin.

Zakres wysiłku, jaki musiały ponieść gminy w latach 2010–2017, to ponad 9 mld euro cięć w zasobach na lata 2011–2015 (oprócz 3,3 mld euro w całym okresie na ograniczenia finansów publicznych)<sup>995</sup>.

Skutki tych ekonomicznych poświęceń były zróżnicowane w zależności od cech instytucji i nieuchronnie wpływały na ich pełne zaangażowanie w realizację polityki wzrostu gospodarczego i rozwoju terytorialnego.

Obowiązek regionów i władz lokalnych do udziału w realizacji celów finansów publicznych nabrał znaczenia konstytucyjnego wraz z nowym sformułowaniem art. 119 konstytucji – dokonany przez ustawę konstytucyjną nr 1/2012 w celu wprowadzenia zasady zrównoważonego budżetu do karty konstytucyjnej – która oprócz określenia, że autonomia finansowa władz lokalnych (gmin, prowincji, miast metropolitalnych i regionów) jest zapewniona zgodnie z równowagą powiązanych budżetów, jednocześnie wprowadziła wymóg w stosunku do tych instytucji

993 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee Local and regional democracy in Italy, CG33(2017)17final, 18 October 2017.

994 Zob. R. Scarciglia, *A short reflection...*, dz. cyt., s. 216.

995 Tamże.

zapewnienia zgodności z ograniczeniami ekonomicznymi i finansowymi wynikającymi z prawa UE.

Powstały w 2017 r. rząd włoski zaczął koncentrować się na kwestii migrantów. Problem ten dotknął różnych aspektów EKSL, od koncepcji autonomii po sferę autonomii lokalnej i od dostosowania struktur do zasobów niezbędnych do wykonywania funkcji po gwarancję praw człowieka w wymiarze lokalnym<sup>996</sup>.

Jak zauważył Komitet Monitorującym Kongresu, kwestia gwarancji praw człowieka na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem migrantów, zaczęła stanowić dla Włoch istotny i stały problem<sup>997</sup>.

Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 2016–2018 do Włoch przybyło 218 392 migrantów<sup>998</sup>. Chociaż zaczęło to stanowić problem zarówno krajowy, jak i europejski, dotyczył on głównie władz lokalnych, które w ramach dostępnych środków zaczęły prowadzić projekty recepcyjne dla osób zmuszonych do migracji.

Kwestie zrównoważonego rozwoju zawsze zajmowały wysokie miejsce w programie działań Kongresu, który wskazywał, iż priorytetowe sprawy lokalnego zrównoważonego rozwoju obejmują także równość i sprawiedliwość społeczną, a także redukcję ubóstwa poprzez rozwój gospodarczy. Znalazło to odzwierciedlenie w Deklaracji, która została przyjęta przez Kongres tuż przed szczytem w sprawie zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu w 2001 r., wzywającej różne szczeble władzy do wdrożenia konkretnych działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój oraz do przyspieszenia przejścia do bezpiecznych, sprawiedliwych i zrównoważonych społeczności<sup>999</sup>.

Na przestrzeni lat europejskie władze lokalne i regionalne wykorzystały swoje „wrodzone” mocne strony, aby stać się podmiotami ułatwiającymi zrównoważony rozwój. Dziś mogą zapewnić dobre zarządzanie i odpowiadać na potrzeby swoich społeczności, tworząc w ten sposób

996 Tamże, s. 2018.

997 Tamże.

998 Zob. <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>, data dostępu: 27.09.2025].

999 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Rio+: towards the next World Summit on Sustainable Development. Resolution 126 (2002), Doc. CG(8)26, 21 March 2002.

pozytywny, skumulowany wpływ na warunki środowiskowe, gospodarcze i społeczne.

Kongres postrzega koncepcję zrównoważonego rozwoju w szerokim znaczeniu zrównoważonego rozwoju demokratycznego, społecznego i gospodarczego w oparciu o trzy kluczowe zasady: 1) osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich szczebli władzy; 2) władze lokalne i regionalne muszą posiadać odpowiednie kompetencje i autonomię finansową, aby osiągnąć cele; 3) obywatele muszą zawsze pozostać w centrum działań<sup>1000</sup>. Dlatego wiele dokumentów, opracowanych przez Kongres, koncentruje się na ulepszeniu środków umożliwiających ludności w Europie osiągnięcie akceptowalnego poziomu życia w odniesieniu do ograniczeń i potencjału obszarów, na których żyją. Zapisy te często poruszają główne kwestie zrównoważonego planowania przestrzennego: gdzie ludzie będą mieszkać, jak będą pracować, z jakich usług będą korzystać, w jaki sposób będą przemieszczać się z jednego terytorium na drugie, a przede wszystkim, w jaki sposób będą wykorzystywać ziemię – która jest zasobem nieodnawialnym – i jakie problem pozostawią jako „dziedzictwo” przyszłym pokoleniom.

Zdaniem Kongresu podstawą analizy politycznej musi być człowiek, biorąc pod uwagę fakt, że przestrzeń geograficzna to miejsce, w którym jednostki żyją i funkcjonują społecznie, kulturowo i ekonomicznie. Dlatego Kongres stara się nie ograniczać swoich obserwacji do ekonomicznych aspektów planowania przestrzennego. Zrównoważony rozwój uznano za imperatyw godzący ochronę globalnego środowiska z zaspokajaniem podstawowych aspiracji człowieka. Celem jest próba poprawy jakości życia ludności poprzez odpowiednie planowanie na poziomie lokalnym i regionalnym. Planowanie przestrzenne w rzeczywistości dotyczy zarówno ochrony środowiska, jak i podziału korzyści gospodarczych i społecznych.

Kongres rozważył także problemy reorganizacji przestrzennej, ze szczególnym wpływem na miejsca pracy i przemieszczanie się ludności. Dla władz lokalnych i regionalnych planowanie przestrzenne oznacza znalezienie równowagi między różnymi politykami, aby skupić się na wspólnym celu, jakim jest zaspokojenie aspiracji ludzi.

1000 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Localisation of the Sustainable..., dz. cyt., pkt 18.

W zaleceniu 287 (2010), Kongres wzywa do stworzenia nowej kultury mobilności, w której pierwsze miejsce znajdują zrównoważone środki transportu, z większym naciskiem na spójność społeczną i regionalną<sup>1001</sup>.

Transport i planowanie przestrzenne to dwa aspekty mobilności. Zdaniem Kongresu dobre włączenie zagadnień transportowych do decyzji planistycznych miast i wsi może zaowocować zmniejszeniem wolumenu transportu i lepszym reagowaniem na potrzeby ludności<sup>1002</sup>.

Warto w tym miejscu nawiązać do polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która w art. 4 pkt. 28 wskazuje, iż zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego jest to „proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu”<sup>1003</sup>. Kompetencje, przyznane organom samorządu terytorialnego w zakresie realizacji powyższej zasady, obejmują m.in. przygotowanie odpowiednio przez jednostki samorządu terytorialnego lub związki gmin czy powiatów planu transportowego, w którym należy uwzględnić potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych.

Warto także podkreślić, iż w dziedzinie planowania przestrzennego współpracę transgraniczną i międzyregionalną uznano za kluczowy środek promowania integracji europejskiej. Mogą pomóc obszarom po obu stronach granic, wykorzystując ich komplementarność.

Konferencja Ministerialna Rady Europy (CEMAT), która odbyła się w maju 2002 r. w Dreźnie, omawiała rolę władz lokalnych i regionalnych we współpracy ponadnarodowej. Przy tej okazji Kongres przedstawił kilka projektów mieszczących się w kategorii współpracy transgranicznej w dziedzinie planowania przestrzennego, w tym projekt współpracy

---

1001 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation, Intra – regional transport..., dz. cyt., pkt 6.

1002 Tamże, pkt 9.

1003 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2023 poz. 2778).

między holenderską prowincją Geldria a regionem Teleorman w Rumunii, promującym zrównoważone zarządzanie zasobami Dunaju, wykorzystując doświadczenia w zakresie gospodarowania rzekami w regionach dorzecza Renu<sup>1004</sup>.

Do kategorii zrównoważonego rozwoju przestrzennego zalicza się kilka innych działań Kongresu, m.in. raport na temat nowych form współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju pomiędzy regionami europejskimi, stojącymi przed wyzwaniami globalizacji, czyli roli władz lokalnych i regionalnych w obszarze ochrony krajobrazu i wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>1005</sup>.

Doświadczenie Kongresu pokazuje, że współpraca międzyregionalna jest dziś rzeczywistością w Europie. Stanowi siłę napędową, stymulującą państwa członkowskie do kontynuowania procesu integracji oraz rozwoju i wzmacniania współpracy na poziomie władz lokalnych i regionalnych. Władze chcą uczestniczyć w budowie przyszłej Europy i otwierają się odpowiedniego miejsca w strukturach instytucji europejskich oraz w procesie decyzyjnym.

Zdaniem Kongresu organizacja przestrzeni to kwestia dotycząca europejskich gmin i regionów, którą muszą się zająć obywatele bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przez nich przedstawicieli<sup>1006</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości polityki należy opracowywać na szczeblu możliwie najbliższym społeczeństwu, w duchu wzajemnej odpowiedzialności. Rządy centralne nie mogą same kierować rozwojem regionalnym i przestrzennym Europy, a władze lokalne i regionalne mają w tym zakresie do odegrania kluczową rolę.

Spostrzeżenia władz lokalnych i regionalnych umożliwiają opracowanie trwalszych polityk. Kongres jest przekonany, że nie da się wdrożyć polityki na szczeblu krajowym, jeśli jej realizacja nie powiedzie się lokalnie. Rządy krajowe muszą nawiązać stały dialog z władzami regionalnymi i lokalnymi na temat wdrażania celów zrównoważonego rozwoju

1004 Zob. U. Bohner, *The Role of the Congress of Local and Regional Authorities and Regional Authorities of Europe (CLRAE) in the CEMAT Process*, „Informationen zur Raumentwicklung” 2003, Heft 7.

1005 Tamże.

1006 Tamże.

poprzez skuteczne mechanizmy konsultacji, aby zapewnić właściwą ich realizację<sup>1007</sup>.

Władze lokalne, tak jak regionalne, muszą zostać upoważnione do działania. Muszą mieć także niezbędną swobodę w podejmowaniu decyzji i działań, co oznacza, że muszą mieć własne uprawnienia, autonomię budżetową i niezależność decydowania o sposobie wykorzystania lokalnych zasobów. Tylko wtedy władze lokalne i regionalne będą mogły dostosować strategię i osadzić je w dynamicznym kontekście lokalnym<sup>1008</sup>.

Władze lokalne i regionalne potrzebują kompetencji, umiejętności i narzędzi do wdrażania i monitorowania celów zrównoważonego rozwoju, dostosowanych do ich lokalnego kontekstu i potrzeb. Krajowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych mogą pomóc w opracowaniu narzędzi oraz wspierać naukę i wymianę doświadczeń na poziomie lokalnym. Na przykład w Niemczech i we Włoszech stowarzyszenia krajowe utworzyły portale, zawierające wskaźniki na poziomie miast, umożliwiające pomiar realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Takie mechanizmy pomagają samorządom zrozumieć, na czym stoją i co jeszcze można zrobić<sup>1009</sup>.

Władze lokalne coraz częściej zdają sobie sprawę, że opracowywanie i wdrażanie strategii celów zrównoważonego rozwoju powinno odbywać się oddolnie. Kongres zwraca uwagę, iż w latach 2020 i 2021 łączna liczba dobrowolnych przeglądów lokalnych, dostępnych na całym świecie, wzrosła ponad trzykrotnie, przy czym zdecydowanie największy postęp odnotowano w regionie europejskim, gdzie istnieje długa tradycja samorządu lokalnego<sup>1010</sup>.

### 5.2.3. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie planowania rozwoju gospodarczego

Demokracja lokalna, która ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego, nie może prosperować, jeśli władze

1007 The Congress of Local and Regional Authorities, *Localisation of the Sustainable...*, dz. cyt., pkt 22.

1008 Tamże, pkt 23.

1009 Tamże, pkt 24.

1010 Tamże, pkt 29. Por. Local and Regional Governments' Report to the 2022 HLPF 6th Report, *Towards the Localization of The SDGs*, [https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf\\_2022.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf_2022.pdf), [data dostępu: 28.08.2024].

lokalne i regionalne, pochodzące z wyborów, nie będą zobowiązane do uczciwego działania i dawania przykładu. Niezwykle ważne jest, aby rządzący szybko reagowali na potrzeby i oczekiwania obywateli w sposób przejrzysty, etyczny i odpowiedzialny, a jednocześnie zachęcali społeczeństwo do bardziej zaangażowanego uczestnictwa w oparciu o regularne i otwarte wymiany.

Wdrażanie lokalnych inicjatyw pilotażowych jest sposobem na „uczenie się przez działanie”. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oferuje wybranym władzom lokalnym wsparcie operacyjne i dostosowane do ich potrzeb oraz wiedzę ekspercką. Jego działania umożliwiły na przestrzeni lat burmistrzom i ich lokalnym administracjom praktyczne wykorzystanie nowych umiejętności przy użyciu wymienianych narzędzi, metodologii i przykładów dobrych praktyk. Rady konsultacyjne, fora i mechanizmy badania opinii publicznej to tylko niektóre przykłady dobrych praktyk, które wyrosły z inicjatyw lokalnych<sup>1011</sup>.

W 2011 r. odnotowano poprawę sytuacji w zakresie finansów samorządowych w Słowenii. Kongres wskazał jednocześnie na wymóg zwiększenia autonomii finansowej samorządów lokalnych, zaznaczając konieczność w niektórych przypadkach fuzji władz lokalnych i rozpoczęcie procesu regionalizacji, a także wzrostu udziału społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji<sup>1012</sup>.

Od 2015 do 2023 r. Kongres wsparł 34 inicjatywy lokalne w pięciu krajach (tj. Armenia, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) w zakresie poprawy przejrzystości, odpowiedzialności i uczciwości samorządu lokalnego poprzez wprowadzenie wyższych standardów etycznych i przyjęcie nowych procesów podejmowania decyzji z udziałem obywateli<sup>1013</sup>.

Przypomnieć należy, iż głównym celem inicjatyw lokalnych jest stworzenie przejrzystego, rzetelnego i sprawnego samorządu terytorialnego, zgodnego z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

1011 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation activities of the Congress in member States and neighbouring regions, CG-BUR(2023)51-22, 9 March 2023.

1012 Communication by the Secretary General of the Congress at the 1126th Meeting of the Minister's Deputies (16 November 2011), Andreas Kiefer..., dz. cyt., s. 2.

1013 Tamże.

Program inicjatyw lokalnych wywarł znaczący wpływ na zwiększenie udziału obywateli oraz oczekiwania społeczeństwa i umożliwił im domaganie się wyższej jakości w zarządzaniu lokalnym. Ponadto inicjatywy lokalne posłużyły jako potrójne narzędzie – skutecznej konsolidacji wymian prowadzonych w zakresie przejrzystości, odpowiedzialności i uczciwości w zarządzaniu lokalnym, poprawy poziomu uczestnictwa i zaufania obywateli oraz wzmocnienia zdolności lokalnych wybranych przedstawicieli, urzędników służby cywilnej i ogólnie lokalnej administracji publicznej.

Dzięki finansowaniu, wsparciu ekspertów i recenzjom wybrane gminy w Armenii, Bośni i Hercegowinie, Gruzji, Mołdawi i Ukrainie były w stanie wprowadzić lokalne polityki i mechanizmy przejrzystego podejmowania decyzji i zmiany społecznego postrzegania samorządu lokalnego.

W wyniku lokalnych inicjatyw propozycje obywateli zostały rozpatrzone i uwzględnione w budżetach miejskich. Utworzenie aktywnych grup obywatelskich w 11 gminach, jeden program mentorski oraz rady ds. młodzieży i osób starszych doprowadziły do identyfikacji problemów społeczności i opracowania lokalnych planów strategicznych. Ponadto wprowadzono bezpośrednie kanały komunikacji, aby zwiększyć zaufanie obywateli do lokalnych władz publicznych i burmistrzów. Umożliwiło to większe zaangażowanie i uproszczenie sposobów, za pomocą których obywatele wchodzi w interakcje z wybranymi przedstawicielami lokalnymi, szczególnie w przypadku osób oddalonych od centrum administracyjnego. Uzupełnione włączeniem transmisji na żywo z posiedzeń rady, stron internetowych i systemów składania skarg online inicjatywy zapewniły istnienie trwałego systemu, który umożliwia wzrost zaufania wyborców do wybranego przez nich przedstawiciela<sup>1014</sup>.

W Ukrainie w 2019 r. wybrano 13 władz lokalnych do realizacji inicjatyw dotyczących etycznego, przejrzystego i partycypacyjnego podejmowania decyzji w celu zwiększania świadomości, uczestnictwa i zaangażowania grup niedostatecznie reprezentowanych, a także równych szans kobiet i mężczyzn w uczestnictwie w lokalnym życiu politycznym. Zespół międzynarodowych i ukraińskich ekspertów zapewnił doradztwo na miejscu i na odległość w zakresie opracowywania polityki,

procesów zarządzania, a także podejść metodologicznych w celu zapewnienia trwałości i pomiaru zmian<sup>1015</sup>.

W maju, czerwcu i październiku 2020 r. zorganizowano serię seminariów internetowych w celu rozwoju przywództwa opartego na wartościach oraz ułatwienia wymiany poglądów i doświadczeń w obszarach tematycznych uznanych za kluczowe dla skutecznych i trwałych rezultatów inicjatyw lokalnych, takich jak budżet partycypacyjny, uwzględnienie aspektu płci, uczestnictwo młodzieży, otwarte rządy i podejmowanie decyzji sprzyjających włączeniu społecznemu, zwłaszcza w czasach kryzysu<sup>1016</sup>.

W sierpniu 2022 r. rozpoczęto badanie potrzeb i priorytetów władz lokalnych w zakresie odpowiedniego świadczenia usług, w szczególności na rzecz przesiedleńców i grup niedostatecznie reprezentowanych, w czasie wojny i odbudowy powojennej. W projekcie sprawozdania podkreślono potrzeby i wynikające z nich zalecenia w obszarach walki z korupcją, zaangażowania obywateli i wielopoziomowej współpracy w zakresie sprawowania rządów przy wsparciu stowarzyszeń krajowych<sup>1017</sup>.

Inicjatywy lokalne były prowadzone przez burmistrzów – na tyle zdeterminowanych, by wprowadzić znaczące zmiany w swoich gminach – którzy poprzez integracyjne podejście angażujące obywateli zapewnili lepszą jakość lokalnej demokracji i usług publicznych dla swoich społeczności. Niektóre narzędzia były promowane na poziomie krajowym, co stworzyło okazję do powielania ich w innych gminach i podkreślenia ich sukcesu w tworzeniu profesjonalnej, odpolitycznionej, odpowiedzialnej i etycznej administracji publicznej. Ponadto ich wyniki zostały rozpowszechnione wśród burmistrzów w innych krajach, co zachęciło pozostałych do powielania i generowania wydajniejszego, odpowiedzialnego i przejrzystego kształtowania polityki we własnych gminach<sup>1018</sup>.

1015 Zob. *Project „Strengthening democracy and building trust at local level in Ukraine”*, July 2018–September 2021, źródło: [www.coe.int/en/web/congress/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine](http://www.coe.int/en/web/congress/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine) [data dostępu: 2.08.2023].

1016 The Congress of Local and Regional Authorities, *Co-operation activities of the Congress...*, dz. cyt., s. 20.

1017 Zob. *Project Strengthening democracy and building...*, dz. cyt.

1018 The Congress of Local and Regional Authorities, *Co-operation activities of the Congress...*, dz. cyt., s. 21.

W Armenii Kongres udzielił bezpośredniego wsparcia lokalnie wybranym przedstawicielom i urzędnikom służby cywilnej w sześciu nowo utworzonych społecznościach w celu lepszego zarządzania sprawami państwa i radzenia sobie ze zwiększonym poziomem delegowanych uprawnień. Bazując na dotychczasowych pracach przeprowadzonych m.in. wspólnie z Komisją ds. Przeciwdziałania Korupcji (CPC), Kongres zorganizował staże w celu wzmocnienia zdolności instytucjonalnych i wydajności organizacyjnej sześciu pilotażowych samorządów. Skoncentrował się szczególnie na realizacji polityki antykorupcyjnej oraz na rozwijaniu i prowadzeniu rejestrów aktów administracyjnych, regulaminów i postępowań. W wyniku tej ścisłej współpracy CPC opracowała wzorcowy Kodeks postępowania urzędników publicznych w Armenii, oparty na zasadach Europejskiego Kodeksu Postępowania dla Wszystkich Osób Zaangażowanych w Samorządność Lokalną i Regionalną<sup>1019</sup>.

Ponadto eksperci Kongresu przeprowadzili kompleksową analizę prawno-finansową szeregu aktów prawnych, które miały znaczenie dla funkcjonowania samorządu lokalnego Armenii. Zidentyfikowali potencjalne zagrożenia korupcyjne w procesach finansowych i budżetowych, wynikające z „uprawnień” organów samorządu lokalnego oraz wybieranych i mianowanych przedstawicieli lokalnych. Zgodnie z ustaleniami i wynikami powyższej analiz opracowano wnioski ustawodawcze w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć. Ponadto eksperci Kongresu opracowali wytyczne dotyczące niezbędnych narzędzi (sprzętu i oprogramowania), zasobów finansowych i rozwoju potencjału kadr miejskich, które są potrzebne do przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym<sup>1020</sup>.

W mieście Mostar w Bośni i Hercegowinie Kongres stworzył obywatelom możliwość zaangażowania się w dialog z lokalnymi decydentami w proces deliberacji, pobudzając w ten sposób demokratyczne innowacje na poziomie lokalnym. Pierwszy proces deliberacyjny w formie panelu obywatelskiego zgromadził 48 losowo wybranych mieszkańców Mostaru, którzy zaproponowali 32 rekomendacje dla władz miasta na temat

1019 *Strengthening the Communities Association of Armenia and transparent, participatory local governance in Armenia*, July 2019–June 2022, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/project-strengthening-the-communities-association-of-armenia-and-transparent-participatory-local-governance-in-armenia> [data dostępu: 2.08.2023].

1020 Tamże.

utrzymania czystości w przestrzeni publicznej. Propozycje zostały rozważone i oficjalnie zatwierdzone przez radnych miasta poprzez przyjęcie planu działań na rzecz realizacji zaleceń. Utorowało to drogę do trwałości tych procesów oraz wzmocnionego współtworzenia i współpracy między władzami lokalnymi a obywatelami. Cel i podejście tej interwencji były zgodne z agendą polityczną Kongresu dla Bośni i Hercegowiny i stanowiły kontynuację zaleceń Kongresowej Grupy Refleksyjnej ds. Mostaru<sup>1021</sup>.

Chociaż koncepcja partycypacji obywatelskiej implikuje prawo do udziału w zarządzaniu lokalnym i wpływania na podejmowanie decyzji, jest to również proces uczenia się, słuchania, rozpoznawania i akceptowania różnych opinii, wartości i wiedzy. Deliberacja to bardziej zaawansowana praktyka partycypacji obywatelskiej, stosowana w wielu społecznościach, w których władze lokalne, regionalne lub krajowe chcą włączyć reprezentatywne grupy obywateli do podejmowania decyzji. Pozwala to na bardziej wyważoną i świadomą opinię publiczną oraz prawdopodobnie lepsze decyzje, a wreszcie na większe zaufanie do władz lokalnych. To właśnie dzięki dostosowanej metodologii procesu deliberatywnego obywatele tworzą możliwości dialogu między sobą oraz z lokalnymi decydentami.

W marcu 2022 r. burmistrz Mostaru przemawiał na sesji Kongresu, podczas której podsumował udaną współpracę w ramach dotychczasowych działań Kongresu w kraju (koncentrując się na wynikach i perspektywach wynikających z pierwszego procesu deliberatywnego w mieście) i Zgromadzenia Obywatelskiego Mostaru, który został przedstawiony jako jedno ze studiów przypadku w raporcie Kongresu w sprawie stosowania metod deliberatywnych na poziomie lokalnym i regionalnych przyjętych na tej sesji<sup>1022</sup>.

W maju 2022 r. została podpisana Umowa Grantowa z miastem Mostar na wsparcie realizacji zaleceń wynikających z pierwszego Zgromadzenia Obywatelskiego, zorganizowanego w lipcu 2021 r. w ramach poprzedniej interwencji Kongresu. Działania w ramach grantu przyczyniły się do

1021 Zob. *Innovating democratic participation at local level in Bosnia and Herzegovina (2022–2024)*, <https://www.coe.int/en/web/sarajevo/innovating-democratic-participation-at-local-level-in-bosnia-and-herzegovina> [data dostępu: 2.08.2023].

1022 Zob. *The Congress of local and Regional Authorities, Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions*, Report CG(2022)42-12final, 23 March 2022.

wzmocnienia potencjału miasta Mostar oraz do wspierania otwartości, współtworzenia i zwiększonego udziału obywateli w lokalnych politykach. Działania obejmowały akcje uświadamiające w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami dla ogółu społeczeństwa, warsztaty dla uczniów i studentów dotyczące gospodarki odpadami, zazielenienia dwóch podwórek szkół podstawowych oraz zakup i ustawienie koszy na śmieci w różnych obszarach miasta, zidentyfikowanych w ramach konsultacji z mieszkańcami i ich lokalnymi radami sąsiedzkimi<sup>1023</sup>.

W lutym 2023 r. Kongres udzielił wsparcia miastom Banja Luka i Mostar w zleceniu paneli obywatelskich w 2023 r., przyczyniając się tym samym do utrzymania Bośni i Hercegowiny w awangardzie demokracji deliberatywnej w południowo-wschodniej Europie. Opierając się na pozytywnych wynikach pierwszego Zgromadzenia Obywatelskiego, które odbyło się w Mostarze w lipcu 2021 r., miasto Mostar zostało zobowiązane do poprowadzenia nowego procesu, który zgromadziłby grupę losowo wybranych osób w celu omówienia tematu w strategicznym obszarze gospodarki i rozwoju turystyki. W następstwie zaproszenia do składania wniosków, skierowanego do władz lokalnych w Bośni i Hercegowinie, wybrano miasto Banja Luka, aby dać obywatelom wyjątkową możliwość zaangażowania się w proces debaty na temat wzmocnienia pozycji młodzieży poprzez przedsiębiorczość<sup>1024</sup>.

W 2022 r. sprawozdawcy Kongresu, stwierdzili, że system samorządu lokalnego w Rumunii działał dobrze i że zobowiązania wynikające z Karty były zasadniczo wypełnione. Z satysfakcją odnotowali poprawę ram konsultacji, a także znaczenie władz lokalnych w wydatkach publicznych. Delegacja odnotowała również cenną rolę Trybunału Obrachunkowego w poprawie efektywności i przejrzystości sektora lokalnego<sup>1025</sup>.

Raport wskazał jednak na kilka kwestii, które zasługiwały na szczególną uwagę: w szczególności były to słabość i rozdrobnienie gmin na obszarach wiejskich; transfery kompetencji, którym nie zawsze towarzyszyły niezbędne środki finansowe; wzmocnienie szczebla regionalnego

1023 Zob. *Innovating democratic participation at local level in Bosnia...*, dz. cyt.

1024 The Congress of Local and Regional Authorities, *Co-operation activities of the Congress in member...*, dz. cyt., s. 22.

1025 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Romania*, Report CG(2023)44-1final, 23 March 2023.

i ograniczone możliwości finansowania inwestycji przez władze lokalne. Brakowało także przejrzystości w alokacji zasobów finansowych pomiędzy szczeblem centralnym i lokalnym. Dlatego też Kongres zalecił usprawnienie i ułatwienie dobrowolnych fuzji lub współpracy pomiędzy gminami, a także przeznaczenie środków finansowych odpowiadających obowiązkom władz lokalnych. Ponadto zachęcił władze krajowe do przestrzegania terminów określonych prawem, aby zapewnić prawidłowy przebieg procesu konsultacji.

W lutym 2023 r. przeprowadzono serię webinarium na temat „Skutecznych etycznych, innowacyjnych i inkluzywnych polityk i praktyk na poziomie lokalnym w Gruzji – zintegrowane podejście do wdrażania inicjatyw lokalnych w zakresie włączania równości, różnorodności i włączenie do lokalnego życia publicznego w Gruzji”. Ta seria seminariów internetowych koncentrowała się na wzmacnianiu zdolności władz lokalnych w zakresie opracowywania, wdrażania, komunikacji i raportowania projektów na rzecz skutecznych lokalnych inicjatyw dotyczących rozwoju gospodarczego<sup>1026</sup>.

#### 5.2.4. Zasada partycypacji społeczności lokalnych w zakresie kontroli realizacji planów rozwoju gospodarczego

Monitoring prowadzony przez Radę Europy wskazywać może na pewne cechy samorządu lokalnego, które mogą mieć zasadniczy wpływ na kwestie rozwojowe. Dla przykładu w raporcie Kongresu w sprawie monitoringu stosowania EKSL w Irlandii zauważono, że samorząd lokalny jest „w Irlandii słabszy niż w większości krajów europejskich”<sup>1027</sup>. W sformułowanych w raporcie zaleceniach wskazano na potrzebę przekazania większej liczby funkcji władzom lokalnym, wprowadzenie formalnego

1026 Zob. *Strengthening participatory democracy and human rights at local level in Georgia*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/strengthening-participatory-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-georgia> [data dostępu: 2.08.2023].

1027 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Netherlands, Report CG(2021)4-05prov, 22 September 2021; Por. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Ireland, Recommendation 499 (2023), Report CG(2023)45-17final, 25 October 2023.

i regularnego procesu konsultacji oraz zwiększenie kwoty dostępnych zasobów własnych władzom lokalnym w celu zidentyfikowania potencjalnych rozwiązań. W odpowiedzi na raport przedstawiciel Komitetu Konsultacji Społecznych senator Mark Daly wskazał, na pełną świadomość, że istniały „rzeczywiste ambicje zreformowania systemu samorządu lokalnego”<sup>1028</sup>. Nowe funkcje zostały przekazane władzom lokalnym, a głównymi strategiami, mającymi na celu zwiększenie lokalnej kontroli demokratycznej nad sprawami lokalnymi, było wprowadzenie okręgów miejskich i pierwsze w kraju bezpośrednie wybory na burmistrza (ostatnie odbyły się w Limerick w 2024 r.).

Monitoring Kongresu dotyczący Czarnogóry wykazał, iż poważnym ograniczeniem gminy w kształtowaniu przyszłego rozwoju lokalnej społeczności była ustawa o planowaniu przestrzennym z 2017 r. Doprowadziła ona do centralizacji procesu planowania i kontroli, przejmując te ważne instrumenty od gmin. Na szczeblu państwowym nie było możliwości przyjmowania jakichkolwiek ogólnych dokumentów planistycznych, co oznaczało, że obecne dokumenty planistyczne w kraju miały ponad dziesięć lat, a lokalny proces planowania był zablokowany, co stwarzało ogromne przeszkody dla inwestorów. Podczas wizyty sprawozdawcy Kongresu odnotowali ponadto, że oprócz poważnego ograniczenia autonomii gminy państwo nie miało wystarczających możliwości radzenia sobie z nowymi zadaniami. Na przykład w regionach północnych, gdzie znajdowały się parki narodowe, istniały tylko trzy inspektoraty (na terytorium obejmującym połowę kraju). Ponadto osoby podejmujące decyzje na szczeblu centralnym nie znały lub nie odwiedzały miejsc, co prowadziło do rozbieżności między planami a rzeczywistością. Lokalna inspekcja mogła być prowadzona tylko w odniesieniu do tymczasowych konstrukcji lub uzurpacji własności państwowej; w przypadku, gdy gmina składała raport do państwowych służb inspekcyjnych, rzadko ruszały jakiegokolwiek interwencje. W związku z tym nielegalna budowa stała się dużym problemem<sup>1029</sup>.

---

1028 Tamże.

1029 Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Montenegro, Report CPL(2024)46-3, 27 March 2024, 27 March 2024, pkt 45.

### 5.3. Tendencje w zakresie zwiększania efektywności oddziaływania Kongresu na praktykę ustrojową państw członkowskich Rady Europy w stymulowaniu aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż Kongres większość swojego czasu poświęca na przygotowywanie sprawozdań, zaleceń i rezolucji skierowanych do Komitetu Ministrów oraz władz lokalnych i regionalnych. Jednak wiele z tekstów tworzonych przez Kongres wydaje się mieć niewielki lub żaden wpływ. Komitet Ministrów często nie widzi potrzeby reagowania na zalecenia, a jedynie stara się utrzymać dialog poprzez informowanie Kongresu o swojej obecnej pracy, która dotyczy danej sprawy.

Debatując zatem nad tendencjami w zakresie efektywności działania Kongresu, warto zwrócić uwagę na kształt zaleceń, które powinny być bardziej konkretne, a nie być jedynie zbiorem dobrych intencji. Zalecenia te, w mojej opinii, powinny stanowić mocną podstawę do debaty politycznej z Komitetem Ministrów. Z kolei wszystkie przyjmowane dokumenty Kongres powinien skupić na lokalnym i regionalnym wymiarze demokracji, praw człowieka i praworządności; powinny one także podlegać jasnym procedurom koncentrującym się na ocenie, czy ich cel został osiągnięty. Ten rodzaj obserwacji wymaga na przykład dodatkowego zaangażowania sprawozdawców i sekretariatu.

Kongres powinien nadal skupiać swe działania na podstawowych wartościach Rady Europy i własnych priorytetach politycznych. Na profil Kongresu, jako strażnika demokracji lokalnej i regionalnej w Europie, ma niewątpliwie wpływ monitorowanie przestrzegania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w państwach członkowskich. Jest to obszar, w którym można odnotować wyjątkową aktywność i wartość dodaną Kongresu. Tej aktywności musi jednak towarzyszyć lepsza koordynacja z innymi organami RE działającymi w tym sektorze a także wzmocnienie i restrukturyzacja sekretariatu.



# Zakończenie

Przeprowadzona w monografii analiza umożliwiła weryfikację przyjętych hipotez badawczych.

Hipoteza nr 1 brzmiała: „Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa kluczową rolę w identyfikowaniu potrzeb rozwojowych społeczności lokalnych oraz kreowaniu standardów rozwiązań problemów, bazujących na doświadczeniu państw członkowskich Rady Europy. Standardy te będą skuteczniej oddziaływały na praktykę ustrojową, jeśli państwa członkowskie będą konsekwentnie wdrażały zalecenia powstałe w wyniku procedur monitoringowych Kongresu, nawet jeśli nie mają one charakteru prawnie wiążącego, a zaliczane są do tzw. miękkiego prawa. Te ostatnie powinny być traktowane *de minimis* w charakterze know-how, pozytywnie oddziałującego na rozwój społeczności lokalnych”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczy dokument Rady Europy w tym obszarze, jakim jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, legł u podstaw kreowania systemu samorządu lokalnego w państwach członkowskich, zarówno w wymiarze konstrukcji konstytucyjnych, jak też ich uzupełnienia w ustawodawstwie zwykłym. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy stoi na straży realizacji postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, tworząc dodatkową gwarancję międzynarodową dla zapewnienia ochrony samorządu lokalnego, a zwłaszcza jego samodzielności w strukturze organów władzy publicznej. Praktyka ustrojowa państw członkowskich Rady Europy jest poddawana procedurze monitoringowej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Istotne znaczenie ma to, by państwa członkowskie korzystały z zaleceń formułowanych w procedurze monitoringowej, zarówno w tym zakresie, w jakim wynika to z dokumentu prawnie wiążącego, czyli Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i w tym, który wynika z dokumentów o charakterze tzw. miękkiego prawa, jakie wypracował Kongres. Wszystkie one poddyktowane są bowiem troską o jak największą efektywność samorządu lokalnego. O stosowaniu się do tych zaleceń powinien więc decydować nie tyle ich charakter prawny, a to, czy służą realizacji zadań samorządu lokalnego. Z tego punktu widzenia za nieprawidłową należy uznać

postawę tych państw, które uchylają się od realizacji zaleceń wynikających z misji monitoringowych Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z powołaniem się na ochronę suwerenności czy brak mocy wiążącej niektórych zaleceń. Taka postawa jest sprzeczna z charakterem Rady Europy jako „organizacji wartości”, do której państwa przystępują dobrowolnie i współdziałają w celu osiągnięcia postępu w obszarach demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka.

Hipoteza nr 2 brzmiała: „Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy odgrywa istotną rolę w identyfikowaniu najlepszych praktyk, które wspierają rozwój gospodarczy na poziomie lokalnym i regionalnym. Współpraca i wymiana doświadczeń między samorządami lokalnymi a regionalnymi, wspierane przez Kongres, mają istotny wpływ na poprawę skuteczności działań samorządu lokalnego na rzecz rozwoju gospodarczego. Współpraca ta byłaby jeszcze bardziej efektywna, gdyby dorobek Kongresu szerzej docierał do instytucji samorządu lokalnego i powstawało zrozumienie użyteczności sięgania po międzynarodowe standardy postępowania”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. W świetle przeprowadzonych analiz nie ulega wątpliwości, że Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wypracował znaczący dorobek, który sprzyja lepszemu rozwiązywaniu dylematów rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym i regionalnym. W tym zakresie Kongres stanowi ważną płaszczyznę wymiany doświadczeń przedstawicieli samorządu. Chodzi w szczególności o poszukiwanie rozwiązań, które wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom rozwoju cywilizacyjnego. Istotne znaczenie ma jednak to, by współpraca była bardziej efektywna. Rada Europy od lat charakteryzuje się małą „widocznością”. Nie wszyscy wiedzą o jej istnieniu, niejednokrotnie mylona jest z Unią Europejską. Tymczasem dopiero wiedza o celach działalności Rady Europy i jej organu pomocniczego – Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – może torować drogę do zrozumienia użyteczności formułowanych przez nią standardów i zachęcać do ich wdrażania do praktyki ustrojowej państw.

Hipoteza nr 3 brzmiała: „Promowanie dobrych praktyk dotyczących stymulowania aktywności samorządów lokalnych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wpływa pozytywnie na wzrost inwestycji, rozwój infrastruktury oraz tworzenie nowych miejsc pracy

na poziomie lokalnym. Procesowi temu sprzyjałyby lepsza komunikacja między Kongresem a instytucjami samorządu lokalnego w kwestii nowych rozwiązań, jakie wypracował Kongres w odpowiedzi na nowe wyzwania cywilizacyjne”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Realizacja zaleceń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy pozytywnie oddziałuje na wzrost inwestycji, rozwój infrastruktury oraz tworzenie nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym. Zalecenia te bazują bowiem na wykorzystaniu dobrych praktyk samorządów lokalnych i regionalnych, które uzyskały w tym obszarze najlepsze wyniki. Powinien być jednak usprawniony proces komunikowania i przepływu informacji w ramach całej Rady Europy, a zwłaszcza pomiędzy Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Europy a instytucjami samorządu lokalnego i regionalnego. W pracach Kongresu i jego Izb biorą bowiem udział tylko nieliczni przedstawiciele władz samorządowych i regionalnych. W poszczególnych państwach powinny więc istnieć systemy upowszechniania standardów międzynarodowych, wypracowywanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, gdyż stanowi to podstawowy warunek, by mogły sięgać po niego zainteresowane instytucje samorządowe.

Hipoteza nr 4 brzmiała: „Konsekwentne wdrażanie standardów, wypracowanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, stymulujących aktywność samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego, może przyczynić się do zmniejszenia nierówności regionalnych i społecznych w państwach członkowskich Rady Europy. W kwestii tej potrzebna jest jednak synergia wysiłków Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi, a zwłaszcza z Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie. Realizacja standardów międzynarodowych wypracowanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy sprzyja osiągnięciu celu w postaci zmniejszenia nierówności regionalnych i społecznych w państwach członkowskich Rady Europy. Należy jednak podkreślić, że realizacja tego celu jest przede wszystkim zadaniem władz krajowych. Standardy międzynarodowe spełniają tu funkcję inspirującą oraz są źródłem doświadczeń międzynarodowych. Niezbędna jest tu współpraca Rady Europy z innymi europejskimi organizacjami międzynarodowymi, szczególnie z Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Istotne znaczenie

ma tu zwłaszcza współpraca Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z Komitetem Regionów Unii Europejskiej. Chodzi o osiągnięcie efektu synergii wysiłków i unikania duplikacji działań. Dorobek Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy ma tu istotne znaczenie w charakterze know-how. Pamiętać jednak należy, że to Unia Europejska dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi skuteczne dążenie do wyrównywania dysproporcji w rozwoju regionów w ramach polityki zrównoważonego rozwoju.

W świetle przeprowadzonej analizy sformułować można następującą końcową tezę badawczą: Aczkolwiek państwa są suwerenne w zakresie kształtowania swojego ustroju politycznego, m.in. w zakresie samorządności lokalnej, to jednak z członkostwa w organizacjach międzynarodowych wynika potrzeba realizacji formułowanych przez nie standardów. Prawidłowość ta znajduje odzwierciedlenie w odniesieniu do Rady Europy i jej wyspecjalizowanego organu: Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Odgrywa on istotną rolę w stymulowaniu aktywności samorządów lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich Rady Europy. Realizacja wypracowanych przez Kongres standardów powinna być więc postrzegana nie tylko w kategorii wiążących zobowiązań międzynarodowych, ale nade wszystko – ze względu potrzebę wykorzystania doświadczeń zgromadzonych przez Kongres – dla dobra osiągnięcia celów rozwojowych społeczności lokalnych.

Samorządy lokalne, tak z uwagi na umocowania prawne, jak i ze względu na przesłanki społeczno-ekonomiczne, są z jednej strony inicjatorami lokalnych polityk rozwojowych, a z drugiej konsumentami efektów ich realizacji. Powstaje w ten sposób zamknięty cykl, w którym rolę kreatora, koordynatora i beneficjenta działań rozwojowych pełnią same gminy. Od skuteczności prowadzonych przez nie polityk zależy bowiem to, czy w przyszłych okresach będzie można mówić o zdolności do kontynuowania zainicjowanych procesów rozwojowych, czy też znikome efekty uruchomionych uprzednio działań nie tylko nie przełożą się na wzrost danego terenu, lecz spowodują pogłębienie się dystansu względem jednostek terytorialnych, stanowiących grupę odniesienia, a przez to uniemożliwią budowanie stabilnych podstaw do sukcesywnego niwelowania horyzontalnych dysproporcji rozwojowych. W kreowaniu i realizacji tych polityk powinny wykorzystywać potencjał doświadczeń, jakie zgromadził Kongres Władz lokalnych i Regionalnych Europy.

Sprzyja to bowiem niewątpliwie doskonaleniu tych przedsięwzięć, zarówno w procesie ich planowania, jak i realizacji oraz rozliczenia.

Przeprowadzona analiza wykazała ponadto, iż w planowaniu rozwoju lokalnego coraz częściej udział lokalnych interesariuszy i społeczności uznaje się, zgodnie z zaleceniami Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, za klucz do osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego. Partycypacyjne podejście do planowania lub współprojektowanie planów strategicznych generuje wartość dodaną, nie tylko pod względem ulepszonych i zoptymalizowanych celów, planów działań i konkretnych projektów rozwoju lokalnego, ale także pod względem budowania i wzmacniania lokalnych społeczności, dostarczania lokalnych innowacji, osiągania wspólnych stanowisk w kluczowych kwestiach dalszego rozwoju, wzajemnej komunikacji i uczenia się. Plan partycypacyjny może być szczególnie skutecznym narzędziem dla samorządów lokalnych w warunkach gospodarek tranzytowych Europy Środkowej, gdzie nowe modele planowania strategicznego są testowane bez żadnych instrukcji, głównie metodą prób i błędów; bez planowania partycypacyjnego lub tworzenia lokalnych wytycznych, dotyczących uczestnictwa, z wyprzedzeniem korzyści zaangażowania lokalnych aktorów w planowanie może być kontrproduktywne. Lokalni planiści powinni zapewnić, że koszty transakcyjne, wynikające z uczestnictwa, nie przekroczą wartości dodanej, jaką generuje uczestnictwo w planowaniu.

Ustalenia i wnioski sformułowane w tej monografii powinny znaleźć się w kręgu zainteresowania działaczy samorządowych, odpowiedzialnych za rozwój społeczności lokalnych. Dorobek Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy może stanowić dla nich ważne źródło inspiracji w podejmowanych działaniach. Niesie on bowiem doświadczenia samorządów lokalnych w skali paneuropejskiej i stąd wart jest zainteresowania, bez względu na to, czy chodzi o standardy tzw. twardego prawa, czy o standardu tzw. miękkiego prawa. Wszystkie one bowiem ukierunkowane są na zwiększenie efektywności samorządu lokalnego i pomagają mu w wyjściu naprzeciw wyzwaniom cywilizacyjnym, jakie niesie XXI w.



# Bibliografia

## Źródła pierwotne

### Akty normatywne

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5, Rome 4 November 1950. Polski tekst: Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284 oraz Dz.U. 1998 nr 147, poz. 962.

European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, ETS No. 124, Strasbourg, 24 April 1986.

Europejska Deklaracja Praw Miejskich przyjęta 18 marca 1992 r. przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) przy Radzie Europy podczas dorocznej Sesji Plenarnej CLRAE (17–19 marca 1992, Strasbourg).

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Madryt, 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, ETS nr 144, Strasbourg 5 lutego 1992 r.

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. 2002 nr 22 poz. 209).

Law No. 42 of 5 May 2009, concerning Delegation to the Government regarding fiscal federalism, implementing Article 119 of the Constitution.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 594).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2013 poz. 885).

- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1870).
- Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194, Strasbourg, 13 May 2004.
- Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.
- Statutory Resolution (94)3 relating to the setting up The Congress of Local and Regional Authorities, adopted by the Committee of Ministers on 14 January 1994 at the 506th meeting of the Ministers' Deputies.
- Statutory Resolution (2000)1 relating to The Congress of Local and Regional Authorities, adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2000 at the 702nd meeting of the Ministers' Deputies.
- Statutory Resolution CM/Res(2007)6 relating to The Congress of Local and Regional Authorities and the revised Charter appended thereto, adopted by the Committee of Ministers on 2 May 2007 at the 994th meeting of the Ministers' Deputies.
- Statutory Resolution CM/Res(2011)2 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto, 19 January 2011.
- Uchwała Rady Miasta Skarżyska Kamiennej nr XXXVIII/46/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia zaktualizowanej „Strategii rozwoju Miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2007-2020”.
- Uchwała Związku Miast Polskich nr 16/2003 z 11 kwietnia 2003 r. w sprawie wyboru Prezydenta Miasta Częstochowy Tadeusza Wrony na delegata Związku do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE) przy Radzie Europy.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 poz. 446 oraz Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996 nr 58 poz. 261).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080).

- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2000 nr 41 poz. 361 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 poz. 513 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005 nr 90 poz. 759).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2023 poz. 2778).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).
- Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik RS br. 72/2011.
- Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ze dne 29. června 2000.
- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zo dňa 24. augusta 2004.

## Dokumenty

- 50-lecie Rady Europy*, Stenogram z posiedzenia senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej w dniu 5 maja 1999 r.
- Deklaracja Wiedeńska, Wiedeń 9 października 1993 r.
- Communication by the Secretary General of the Congress at the 1126th Meeting of the Minister's Deputies (16 November 2011), Andreas Kiefer, Secretary General of the Congress, 16 November 2011, CG(21)23.
- Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. 2009 nr 137 poz. 1121).
- Europejska Karta regionów granicznych i transgranicznych: oraz materiały informacyjne, dokumentacyjne i metodyczne, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), Perspektywy Press, Warszawa 1996.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5 czerwca 1997 roku w Strasburgu [w:] *Poradnik polityka lokalnego – radnego Rady Gminy, powiatu, delegata do Wojewódzkiego Sejmiku Samorządowego*, red. S.T. Kuśmierk, Agencja Reklamowo-Wydawnicza DIMA, Warszawa 1998.
- Izmir Declaration adopted on 27 April 2011 at High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir (Turkey), 26–27 April 2011.
- Komitet Regionów Unii Europejskiej, 161. Posiedzenie Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów, 7 lipca 2015 r., punkt 8b) Stosunki między Europejskim Komitetem Regionów (KR-EM) a Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Kongresem). Dokument przedłożony przez sekretarza generalnego, Bruksela, 25 czerwca 2015 r.
- Ministerio de Administraciones Públicas, Libro blanco para la Reforma del Gobierno Local, Madrid 2005.
- Parliamentary Assembly Council of Europe, Measures to be taken to enable local authorities to meet the new responsibilities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, Recommendation 76(1955), Doc. 318, 9 July 1955.
- Parliamentary Assembly, Relations between the Council of Europe and international non-governmental organisation, Recommendation 670 (1972), Doc. 3042, 21 March 1972.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, No. 39, the Congress rapporteur Odd Arild Kvaløy (Norway, NR), Cg33(2017), 9 January 2012.
- Rezolucja (99) 50 o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy z 7 maja 1999 r.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 8 listopada 2012 r., NPII.4131.1.496.12, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r. poz. 4917.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2012 r., NK-N18.4131.68.2012.KT3, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r. poz. 2279.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2010 r. NK.II-LM-0911-1-10/10, Dz.Urz. Woj. Opolskiego nr 36 poz. 510.
- The Committee of Ministers, Responsibilities of local authorities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, Resolution (55) 16, 10 October 1955.
- The Committee of Ministers, Guidelines for Civil participation in political decision making, CM (2017)83-final, Strasbourg, 27 September 2017.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe, Resolution (2003)8, 19 November 2003.

- The Committee of Ministers, Additional Protocol to the European Charter of Local Self Government on Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, CETS No. 207, 16 November 2009.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, The Guiding principles for sustainable spatial development of the European Continent, Recommendation (2002) 1, 30 January, 2002.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, ETS No. 166, Madrid, 21 May 1980.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations, Resolution (2003) 9, 19 November 2003.
- The Committee of Ministers the Council of Europe on committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods, Resolution (2005) 47, 14 December 2005.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe, Resolution (2016) 3, 6 July 2016.
- The Committee of Ministers the Council of Europe on relations between the Council of Europe and non-governmental organisations, Resolution (93) 38, 18 October 1993.
- The Committee of Ministers the Council of Europe, on Committee structures, terms of reference and working methods, Resolution (76) 3, Strasbourg, 18 February 1976.
- The Committee of Ministers, Council of Europe Action Plan for Ukraine „Resilience, Recovery and Reconstruction” 2023–2026, CM(2022)187, 14 December 2022.
- The Committee of Ministers, The participation of citizens in local public life Recommendation CM/Rec(2018)4, 21 March 2018.
- The Committee of Ministers, The participation of citizens in local public life, Recommendation CM/Rec(2001)19, 6 December 2001.
- The Committee of Ministers, The financial resources of local and regional authorities, Recommendation Rec(2005)1, 19 January 2005.
- The Committee of Ministers, The financial and budgetary management at local and regional levels, Recommendation Rec(2004)1, 4 February 2009.
- The Committee of Ministers, A sustainable tourist development policy in protected areas, Recommendation No. R (95)10, 11 September 1995.
- The Committee of Ministers, Amending the Charter of the European Conference of Local Authorities, Resolution (75) 4, 17 February 1975.

- The Committee of Ministers, The Sustainable Spatial Development of the European Continent. Implementation of the Committee of Ministers' Recommendation (2002) 1 by the regions, CPR (11) 4 – Part II, 27 May 2004.
- The Committee of Ministers, Resolution (72) 35, Relations between the Council of Europe and International non-governmental organisations, 16 October 1972.
- The Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, ETS No. 122, Strasbourg, 15 October 1985.
- The Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Institution of a permanent working party in charge of maintaining close links between the Consultative Assembly and national parliaments Resolution 104 (1979), 16–18 October 1979.
- The Congress of Local and Regional Authorities, 40th Session of the Congress – second part. Remote meeting, 15–17 June 2021, CG(2021)40-0J-02, Draft Agenda Public Meeting, 16 June 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Improving the impact of Congress Recommendations, CG/BUR/2015927)31, 23 March 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) adopted on 14 January 1994 [in:] Decisions of the Committee of Ministers of the Council of Europe relating to the setting up of The Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE), CDLR(94)8, Strasbourg: Council of Europe, 2 March 1994.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Montenegro, Report CPL(2024)46-3, 27 March 2024, 27 March 2024.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Republic of Cyprus, Report CPL(2021)41-04, 17 December 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria, Recommendation 460(2021), Doc. CG(2021)40-20, 17 June 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, Recommendation 456 (2021), 12 February 2020.
- The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 456 (2021) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, debated and approved by the Chamber of Local Authorities on 15 June 2021 and adopted by the Congress on 16 June 2021.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Localisation of the Sustainable Development Goals, Recommendation 493 (2023), Doc. CG(2023)44-13, pkt 18, 22 March 2023.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Challenges and opportunities for peripheral and sparsely populated regions, Recommendation 225 (2007), Doc. CPR(14)7REC, 1 June 2007.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Political integrity of local and regional elected representatives, Recommendation 60 (1999), 4 June 1999.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee Local and regional democracy in Italy, CG33(2017)17final, 18 October 2017.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Ensuring respect for the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations, Recommendation 453 (2021), Doc. CG(2021)40-07final, 24 March 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The status of capital cities, Recommendation 452 (2021), Doc. CG-FORUM(2021)01-04, 12 February 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, A better future for Europe's rural areas, Recommendation 406 (2017), Doc. CG33(2017)16final, 19 October 2017.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local democracy in Malta, Recommendation 400 (2017), Doc. CPL32(2017)02, 30 March 2017.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The budget and resources of the Congress for the next biennium (2018-2019), Recommendation 393 (2017), Doc. CG32(2017)06, 28 March 2017.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities, Recommendation 381 (2015), CG/2015(29)9final, 21 October 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, Recommendation 373 (2015), Doc. CoE CLRA/Rec 373 (2015), 26 March 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Inter-regional co-operation in Europe: trends and prospects, Recommendation 363 (2014), Doc. CPR(27)2final, 15 October 2014.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Adequate financial resources for local authorities, Recommendation 362 (2014), Doc. CPL(27)2final, 15 October 2014.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Albania, Recommendation 349 (2013), Doc. CG(25)11, 31 October 2013.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional authorities responding to the economic crisis, Recommendation 340 (2013), Doc. CG(25)5, 29 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Migrant's access to regional labour markets, Recommendation 347 (2013), Doc. CPR(25)3, 29–31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Regions and territories with Special status in Europe, Recommendation 346 (2013), CPR(25)2final, 31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Second – tier Local Authorities – intermediate Governance in Europe, Recommendation 333 (2012), Doc. CG(23)12, 18 October 2012.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The governance of macro-regions in Europe, Recommendation 331 (2012), CPR(23)final, 18 October 2012.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The right of local authorities to be consulted by other levels of government, Recommendation 328 (2012), Doc. CG(23)11, 18 October 2012.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress of Local and Regional Authorities within the Council of Europe reform, Recommendation 299 (2011), Doc. CG(20)12, 22 March 2011.
- The Congress Local and Regional Authorities, Local democracy in Montenegro, Recommendation 293 (2010), CPL(19)4, 28 October 2010.
- The Congress Local and Regional Authorities, Local democracy in Estonia, Recommendation 294 (2010), CPL(19)5, 28 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in the Russian Federation, Recommendation 297 (2010), CG(19)11, 28 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Intra – regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion, Recommendation 287 (2010), Doc. CPR(18)4, 19 March 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, After Copenhagen, cities and regions take up the challenge, Recommendation 281 (2010), Doc. CG(18)4, 18 March 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The resources of the Congress and its 2011 budget, Recommendation 289 (2010), Doc. CG(18)17, 18 June 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Equality and diversity on local authority employment and service provision, Recommendation 262 (2009), Doc. CPL(16)2REP, 5 March 2009.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Good Governance: a key factor for the sustainable economic development of regions, Recommendation 265 (2009), Doc. CPR(16) 3 REP, 5 March 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Improving indoor air quality: a new challenge for local Authorities, Recommendation 276 (2009), Doc. CPL(17)4, 15 October 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The digital divide and e-inclusion in the regions, Recommendation 263 (2009), Doc. CPR(16)1REP, 5 March 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Public water and sewer services for sustainable development, Recommendation 259 (2009), Doc. CG(16)6REP, 3 March 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Public local and regional action: for a new energy culture, Recommendation 243 (2008), Doc. CG(15)13REC, 29 May 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity, Recommendation 251 (2008), Doc. CPL(15)4REC, 29 May 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Responsible consumption and solidarity – based finance, Recommendation 244 (2008), Doc. CG(15)14REC, 29 May 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional authorities committed to sustainable consumption, Recommendation 230 (2008), Doc. CG(14)32REC, 13 March 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Environmental accounting for responsible local action, Recommendation 220 (2007), Doc. CPL(14)5REC, 1 June 2007.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The evolution of extreme poverty in European towns, Recommendation 210 (2007), Doc. CPL(3)8, 28 March 2007.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The compliance of Norwegian legislation with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government Recommendation 203 (2006), Doc. CPL(13)7, 15 November 2006.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Chernobyl, 20 years on: local and regional authorities dealing with disasters, Recommendation 191 (2006), Doc. CG(13)9, 31 May 2006.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting severe poverty in towns: the role of local authorities, Recommendation 154 (2004), Doc. CPL(11)5, 27 May 2004.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Regional democracy in Norway, Recommendation 141 (2003), Doc. CPR(10)6, 26 November 2003.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The perspectives for a third Council of Europe Summit, Recommendation 123 (2003), CG(9)25, 21 March 2003.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, Recommendation 120 (2002), Doc. CG(9)21, 14 November 2002.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Regional economic partnership – a factor for social cohesion in Europe, Resolution 86 (1999).
- The Congress of Local and Regional Authorities, Topical issues concerning local and regional authorities, Recommendation 1 (1994), Doc. CG(1)1 A/B Rec., Part I, 2 June 1994.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Recommendation 2 (1994), Doc. CG(1)3, Part I, 2 June 1994.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Regional/spatial planning prospects in the new Europe, Resolution 9 (1994), Doc. CPR (1)2, 3 June 1994.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Budget of the Congress for 2022-2023, Recommendation 454 (2021), Report CG(2021)40-06, 24 March 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Ireland, Recommendation 499 (2023), Report CG(2023)45-17final, 25 October 2023.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Poland, Recommendation 431 (2019), Report CG36(2019)13final, 2 April 2019.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, Report CG/2015(28)12FINAL, 26 March 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on Local and Regional Democracy in Poland CG(9)21 Part II, 2002.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Authorities Responding to the Economic Crisis, Report CG25(5)5PROV AMDT, 29–31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Prospects for Effective Trans-frontier Co-operation in Europe, Report CG(25)9FINAL, 29–31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, New rules of procedure of the Congress and its chambers, Resolution 309 (2010), Doc. CG(22)4, 27 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Rules and procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Resolution 454 (2020), 2 October 2020.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, Opinion 31 (2009), Doc. CG(16)19 Opinion, 10 June 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities/ Standing Committee on Sustainable Development, Climate change: building adaptive capacity of local and regional, CG(14)33 REP, 13 February 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Opinion of the CLRAE on the report of the Committee of Wise Persons to the Committee of Ministers: “Building Greater Europe without dividing lines”, 10 February 1999.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation activities of the Congress in member States and neighbouring regions, CG-BUR(2023)51-22, 9 March 2023.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report of the Council of Europe (CLRAE) Observer Delegation to the local (and regional) elections in Latvia 29 May 1994, CH/Bur(1)13, 2 August 1994.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Romania, Report CG(2023)44-1final, 23 March 2023.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany, Report CG(2022)42-16final, 22 March 2022.
- The Congress of local and Regional Authorities, Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG(2022)42-12final, 23 March 2022.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Netherlands, Report CG(2021)4-05prov, 22 September 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, Report CPL(2021)40-02final, 12 February 2020.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria, Report CG(2021)40-20final, 30 April 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania, Report CG(2021)41-14final, 22 September 2021.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on local elections in Azerbaijan held on 12 December 1999, CG/Bur(6)184, 6 March 2000.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on the observation of the local elections in Bosnia and Herzegovina on 8 April 2000, Strasbourg, CG/Bur(6)171, 16 May 2000.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on the observation local elections in Armenia on 28 September 2008, CG(15)33REP, 13 November 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018), CG36(2019)18, 14 March 2019.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, CG35(2018)21final, 8 November 2018.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Information report on the municipal elections in Georgia (21 October 2017), CPL34(2018)03, 1 March 2018.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), CG37(2019), 31 October 2019.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on the local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019), CG-Forum(2020)0104, 28 September 2020.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Information report on the elections in Ukraine (25 October 2020), remote meetings (19–20 October 2020), CG-BUR(2020)35-37, 24 November 2020.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Congress priorities 2017–2020, Report CG31(2016)13final, 21 October 2016.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation between the Congress and associations representing regions in Europe, Resolution 314 (2010, Doc. CPR(19)3, 28 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Report on the observation of the local elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997, CG/BUR(4)2 rev, 16 June 1997.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress, Resolution 305 (2010), Doc. CG(18)16, 30 June 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress: structure and working methods, rapporteurs: Halvdan Skard (Norway, L, SOC), Günther Kruk (Germany, R, SOC), CG(19)5, 25 September 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Prospects for effective trans-frontier co-operation in Europe, Resolution 363 (2013), Doc. CG(25)9PROV, 30 October 2013.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Improving indoor air quality: a new challenge for local authorities, Resolution 292 (2009), Doc. CPL(17)4, 15 October 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, International co-operation at regional level, Resolution 119 (2001), Doc. CPR(8)2, 31 May 2001.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Revised Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, Resolution 452 (2019), Doc. CG37(2019)16, 30 October 2019.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, Resolution 438 (2018), Doc. CG35(2018)21, 8 November 2018.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Making public procurement transparent at Local and regional levels – Governance, Resolution 421 (2017), Doc. CG33(2017)13final, 19 October 2017.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Good governance in metropolitan areas, Resolution 407 (2016), Doc. CG31(2016)17final, 21 October 2016.
- The Congress of Local and Regional Authorities, E – media: game changer for local and regional politicians, Resolution 394 (2015), Doc. CG/2015(29)14FINAL, 22 October 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, New forms of local governance, Resolution 389 (2015), Doc. CPL/2015(29)4FINAL, 22 October 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities, Resolution 391 (2015), Doc. CG/2015(29)9FINAL, 21 October 2015.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Adequate financial resources for local authorities, Resolution 372 (2014), Doc. CPL(27)2 FINAL, 15 October 2014.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Migrants’ access to regional labour markets, Resolution 362 (2013), Doc. CPR(25)3, 31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Making cities resilient, Resolution 339 (2012), Doc. CPL(22)2, 22 March 2012.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Integration through self-employment: promoting migrant entrepreneurship in European municipalities, Resolution 358 (2013), 31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Integration through self-employment: promoting migrant entrepreneurship in European municipalities, Resolution 343 (2013), CPL(25)2, 31 October 2013.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The governance of macro-regions in Europe, Resolution 349 (2012), CPR(23)2FINAL, 16–18 October 2012.

- The Congress of Local and Regional Authorities, Energy supply and energy efficiency at local and regional level: promoting energy transition, Resolution 335 (2011), Doc. CG(21)11, 20 October 2011.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion, Resolution 302 (2010), Doc. CPR(18)4, 19 March 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress, Resolution 306 (2010), CG(18)18, 18 June 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The Reform of the Congress: structure and working methods, Recommendation 290 (2010), CG(19)4, 27 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Priorities of the Congress for 2011–2012, Resolution 304 (2010), CG(18)15, Strasbourg, 18 June 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member States in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), Resolution 307 (2010) (revised), 18 June 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Co-operation between the Congress and associations representing regions in Europe, Resolution 314 (2010), CPR(19)3, 26 October 2010.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The digital divide and e-inclusion in the regions, Resolution 282 (2009), Doc. CPR(16)1REP, 5 March 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Good governance: a key factor for the sustainable economic development of regions, Resolution 283 (2009), CPR(16)3REP, 5 March 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The Global challenge of climate change: local responses, Resolution 288 (2009), Doc. CG(17)8, 14 October 2009.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Partnership between local and regional authorities and NGOs in Council of Europe member States, Resolution 260 (2008), CG(15)10RES, 29 May 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Congress policy in observing local and regional elections, Resolution 274 (2008), Doc. CG(15)35RES, 3 December 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Public local and regional action: for a new energy culture, Resolution 262 (2008), Doc. CG(15)13REC, 30 May 2008.

- The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 252 (2008), Services of general interest in rural areas, a key factor in territorial cohesion policies, 18 March 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Climate change: building the adaptive capacity of local and regional authorities, Resolution 248 (2008), Doc. CG(14)33RES, 13 March 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The evolution of extreme poverty in European towns, Resolution 229 (2007), Doc. CPL(13)8, 28 March 2007.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution on regional typical products and globalization, Resolution 208 (2006), 16 March 2008.
- The Congress of Local and Regional Authorities, Rio+: towards the next World Summit on Sustainable Development. Resolution 126 (2002), Doc. CG(8)26, 21 March 2002.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The impact of Globalisation on regions Resolution 121 (2001), Doc. CPR (8)4, 31 May 2001.
- The Congress of Local and Regional Authorities, The evaluation of local and regional democracy in member states since November 1998: Congress contribution to the local democracy monitoring procedure of the Committee of Ministers, Resolution 106 (2000), CG(7)17 Part II, 9 November 2000.
- The Council of Europe, Brighton Declaration, CDDH(2012)007, 29 May 2012.
- The Council of Europe, Reference Framework for Regional Democracy, 16–17 November 2009.
- The Council of the European Union, General Secretariat of the Council, EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2014–2015, 16444/13, Brussels, 19 November 2013.
- The Council of Europe, Definition and limits of the principle of Subsidiarity, report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), No. 55, Council of Europe Press, Strasbourg 1994.
- The European Commission, Adapting to climate change in Europe – options for EU action, COM(2007)354, 29 June 2007.
- The European Committee of the Regions, Recommendations to the Ukraine Recovery Conference 2024 for a decentralised recovery and reconstruction Ukraine, 19 March 2024.
- The Monitoring Committee, Local and regional democracy in Norway, Draft Recommendation, CG/2015(28)5PROV, 25 February 2015
- The Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Serbia, CG(21)4, rapporteur Odd Arild Kvaløy, Norway, 18 October 2011.

- The Monitoring Committee, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands, CG(2021)41-05final, 22 September 2021.
- The Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Finland, CG/MON05(2017)01, 28 March 2017 (document submitted to the Monitoring Committee for approval at its meeting on 16 February 2017).
- The Monitoring Committee, Local democracy in the Republic of Malta, CPL3292017)-02final, 29 March 2017.
- The Monitoring Committee Report, Local and regional democracy in Serbia, CG33(2017)-19final, 18 October 2017.
- The Statute of the Council of Europe, ETS No. 1, 5 May 1949.
- United Nations Committee of Experts on Public Administration, Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration, note by the Secretariat, E/C.16/2006/4, New York, 5 January 2006.
- Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, Swarzędz 2020. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Swarzędz, Swarzędz 2011.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk nr 3097.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk nr 64.
- Załącznik nr 1 do Uchwały nr LXVIII/1073/2010 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 3 lutego 2010 r.
- Załącznik nr 1 do uchwały nr LII/539/10 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 października 2010 r.

## Orzecznictwo

### Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K. 30/04, ZU OTK nr 7A/2006, poz. 86.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 110.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, ZU OTK nr 1A/2013, poz. 7.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, OTKZU nr 3/A/2014, poz. 28.

## Sądownictwo administracyjne

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, LEX nr 1418770.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, LEX nr 49039.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.10.2006 r., IIISA/Wa 2459/06, LEX nr 276785
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r. II SA/Bd 773/07, LEX nr 419061.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 87/2018, LEX nr 2478191.

## Opracowania zwarte

- Bajorek-Ziaja H., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Bardach J., *Themis a Clio czyli prawo z historią*, Liber, Warszawa 2001.
- Bator A., *Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1990).
- Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice 1997.
- Brol J., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadku*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1998.
- Brzozowska K. i in., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2017.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Clapham A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- De Vel G., *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- Dębski S., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Grudziądz 2014.
- Djerić V., *Admission to Membership of the Council of Europe and legal significance of commitments entered into by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, t. 60.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Wspólnoty Europejskie: Unia Europejska, CECA, EWG, EURO-ATOM: (analiza oraz wybrane dokumenty)*, Temida 2, Białystok 1993.
- Doliwa-Klepacki Z., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo ‘69, Warszawa 1999.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, 5. wyd., Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Dupuy P.M., Vierucci L., *NGOs in International Law. Efficiency in Flexibility?*, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton 2008.
- Dworak K., *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miasta Krakowa)*, Wydawnictwo Promotor, Kraków–Warszawa 2011.
- Evans P., Silk P., *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedure*, Council of Europe, Strasbourg 2008.
- Florczak E., Skrobisz K., *Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna a perspektywy współpracy*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023.

- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- Gawlikowska-Hueckel K., Stępnia A., Zielińska-Głębocka A., *Polska – EWG: wybrane aspekty dostosowań w świetle rynku 1992 i Umowy o Stowarzyszeniu*, Ośrodek Badań EWG, Gdańsk 1993.
- Gawłowski K., Makowski K., Nowosielski M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój – Organizacja – Działanie*, CeDeWu, Warszawa 2023.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. J.M. Salachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2013.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009.
- Gronowska B., *Europejski Trybunał Praw Człowieka: w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Grzegorzczak W., *Rozszerzenie UE. Wyzwania dla władz lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 2001.
- Guzal-Dec D., *Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, „Monografie i rozprawy”, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2015, nr 4.
- Haller B., *An Assembly for Europe: The Council of Europe's Parliamentary Assembly 1949-1989*, Council of Europe, Strasbourg 2006.
- Hammarberg T., *Human Rights in Europe: no grounds for complacency*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny: zadania, gospodarka, rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu, Chrzanów 2001.
- Have your say!: manual on the revised European charter on the participation of young people in local and regional life*, Council of Europe, Strasbourg 2015.
- Heritage for the future: Realising the economic and social potential of a key asset: proceedings, international symposium by organised by the Congress of Local and Regional Authorities, in co-operation with the European Association of Historic Towns and Regions and the City of Norwich*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2006.
- Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, ed. de Beco G., Routledge, Abington 2011.

- Intercultural Education in the European Union: local, regional and interregional activities: examples of good practice*, Committee of the Regions, Luxembourg 1999.
- Izdebski H., *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.
- Janowska H., *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych: standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku [w:] Świat w okresie przemian: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, red. M.J. Malinowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2000.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2002.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Karski K., *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego, Warszawa 2005.
- Kata R. i in., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2022.
- Kawałko B., *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2007.
- Klebes H., *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, „St. Louis–Warsaw, Transatlantic Law Journal” 1999–2000.
- Klepacki Z., *Rada Europy 1949-91*, Dom Wydawniczy „Totus”, Białystok 1991.

- Kłosiewicz-Górecka U., Słomińska B., *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001.
- Kobrinakaja I., *Długi koniec zimnej wojny: Rosja i Europa Środkowa 1991–1996*, Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
- Kołaczkowski M., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.
- Kornobis-Romanowska D., *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Dom Wyd. ABC, Warszawa 2001.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2000.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.
- Le droit de vote individual des femmes: une exigence democratique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002.
- Lewandowski P., Tomaszewski P., Musiałkiewicz R., *Między upodmiotowieniem a upolitycznieniem. Polski samorząd terytorialny w realiach (kryzysu) demokracji liberalnej po 1989 roku*, Wydawnictwo Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włodawku, Włodawek 2022.
- Lindblom A.K., *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, ed. Davey K., Council of Europe Publishing, Strasbourg 2012.
- Malarski S., *Regiony i euroregiony – założenia organizacyjne, prawne i administracyjne*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Opole 2003.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony: pierwszy krok do integracji europejskiej*, Alta 2, Wrocław 1998.
- Małota M., *Samorząd terytorialny w Polsce od okresu międzywojennego do czasów współczesnych*, ArchaeGraph Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2020.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. 1*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000.

- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Modern management methods for local and regional authorities and the role of training. Proceedings: 7th Seminar on the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities: Monte Verità, Ascona (Switzerland), 28-29 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.
- Natanek M., *Samorzady w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do Szczytu Wiedeńskiego 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Niewiadomski Z. i in., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Toruń–Warszawa 2001
- Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Nowicki M.A., *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, 6. wydanie, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, opr. M.A. Nowicki, Zakamycze, Kraków 2005.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926 (reprint, Przemiany, Warszawa 1990).
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Polakiewicz J., *Treaty-Making in the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999.
- Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy a krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Principles governing the institution of the ombudsman/ombudsperson at local and regional level*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.
- Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. Jaskiernia J., Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009.
- Promotion of cultural tourism as a factor of development of the regions*, Council of Europe, Strasbourg 2005.

- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1996.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.
- Regionalna demokracja. Ramy odniesienia Rady Europy*, Rada Europy, Strasburg 2017.
- Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Robertson A.H., *The Council of Europe: its Structure, Functions and Achievements*, Stevens & Sons Limited, London 1956.
- Sadowski R., *Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2004.
- Saar M.A., *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane zagadnienia*, red. M. Cisek, A.J. Kozłowski, Difin, Warszawa 2016.
- Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
- Skicka T., *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny. Cele strategiczne, polityki budżetowe oraz instrumentalizacja wsparcia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Warszawa–Rzeszów 2020.
- Smętkowski M., *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Sobolewski A., *Komitet Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.
- Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo VIZJA, Warszawa 2009.
- Sonnenfeld R., *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1993.
- Spryszak K., *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

- Stuglik J., *Budżet zadaniowy a strategia rozwoju gminy w kontekście zarządzania strategicznego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2008.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Sutor J., *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Warszawa 2000.
- Sweeney J.A., *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Routledge, Abington 2012.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2006.
- Szewc T., *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2006.
- The city's approach to the education of its multicultural population (migrants and minorities): proceedings: working documents and conclusions of the Amsterdam Seminar: Amsterdam, Netherlands, 2–4 December 1993*, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- The Council of Europe: its Law and Policies*, eds. S. Schmahl, S. Breuer, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Thedieck F., *Foundation of Administrative Culture in Europe*, Nomos, Baden-Baden 2007.
- The future of local self-government: European trends in autonomy, innovations and central-local relations*, eds. Bergström t. i in., Palgrave Macmillan, Cham 2021
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.
- Training needs of elected representatives: proceedings, 6th Seminar of the European Network of Training Centres for Local and Regional Authority Staff: London, 19–20 November 1993*, Council of Europe, Strasbourg 1994.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.
- Wassenberg B., *History of the Council of Europe*, The Council of Europe, Strasbourg 2013.
- Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój ekonomiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.

- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003.
- Women's individual voting rights: a democratic requirement*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.
- Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Zielińska A., *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego oraz przyczyny spowolnienia realizacji celów strategicznych*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021.
- Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego w świetle indyktorów aktywności rozwojowej*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2017.
- Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gmin oraz regionów i podregionów i regionów w Polsce*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021.
- Zrównoważony rozwój wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Sobczak, M. Staniszewski, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2021.

## Studia i artykuły

- Abbott K., Snidal D., *Hard and Soft Law in International Governance*, „International Organization” 2000, Vol. 54, Issue 3.
- Alger C.F., *Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments*, „Global Governance” 2010, Vol. 16, No. 1.
- Antoszewski A., *Istota władzy samorządowej [w:] Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008.
- Augustyniak A., *Metropolia krakowska – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 3.
- Balcerek-Kosiarz M., *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w RFN*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2018, nr 2.
- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.

- Balicki R., *Europejski system ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Balicki R., K. Piech, *Rola Komitetu Regionów a działalność samorządu terytorialnego* [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wax Graf, WSPiA, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Baranowski P., *Kształtowanie zrównoważonych struktur przestrzennych gdańskiego obszaru metropolitalnego* [w:] *Województwa Nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG*, red. W. Szydłowski, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2001
- Barański M., *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna* [w:] M. Barański i in., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Bartela M., *Aktualność pojęcia autonomii finansowej jednostek samorządów lokalnych w Unii Europejskiej* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadania a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., wyd. I, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016.
- Bartela M., *Współpraca transgraniczna w kontekście integracji europejskiej*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014.
- Bącal P., *Problem funkcjonowania prawnych form partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Samorząd terytorialny dawnej i dziś*, red. J. Smarż, P. Świtał, E. Gulińska, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2021.
- Bącal P., *Status prawny młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów. Analiza porównawcza* [w:] *Prawo w Polsce 2000–2020*, red. K. Łukomiak, ArchaeGraph Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2020
- Berbesz A.M., *Zrównoważony rozwój a objęte degradacją obszary miejskie. Aspekt rewitalizacji w przestrzeni miast XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/ Politechnika Śląska”, 2017, z. 104.
- Bergström T., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, „Local Government Studies” 2012, Vol. 38, No. 1.
- Biaduń B., *Procesy integracyjne w Europie jako przesłanka współpracy transgranicznej i międzyregionalnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, t. 10, nr 3.
- Biszyga A., *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 1995, t. 2.
- Bladocha B.H., *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim na szczeblu samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2012, nr 5.

- Błaszczuk A., *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8.
- Bohdan A., *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r.* [w:] *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz, Opole 2016.
- Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, „Studia Politicæ Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 2016, t. 50, nr 1.
- Bubiło J., *Powiatowy samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawnym*, „Barometr Regionalny” 2009, nr 1.
- Bucińska J., *Samorząd terytorialny w Polsce na tle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane zagadnienia ustroju i działalności*, red. R. Stec, D. Strus, J. Bucińska, Aspra-Jr, Warszawa 2009.
- Buczkowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. P. Niemczuk, E. Ferest, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Budziarek M., *Finansowanie przez gminy zadań z zakresu ochrony środowiska jako element strategii zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 1.
- Buquicchio G., Garonne P., *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise* [in:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, eds. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, Kluwer Law International, The Hague–London 2000.
- Chmielnicki M., Lewandowski K., *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2013, t. 3.
- Chojnacka K., *Znaczenie kategorii „wolność” w odniesieniu do jednostki – ujęcie: rynek–społeczeństwo–państwo*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349.
- Chorążewska A., *Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa – refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.

- Chrościcka A., *Ochrona mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „Ius Novum” 2013, nr 4.
- Ciapała J., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, t. 63, z. 4.
- Ciecierski M., *Rada Europy wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.
- Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, eds. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Czachor R., *Ustrój samorządu lokalnego w Republice Armenii*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9.
- Czepek J., *Wpływ soft law Rady Europy na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach bioetycznych* [w:] *Ius cogens. Soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Czudec A., *Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju terenu górskiego*, „Problemy Zagospodarowania Ziemi Górskich” 2003, z. 49.
- Czyż A., *Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 3.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Dąbrowska A., *Influence of the Law of the Council of Europe on Substantive Administrative Law in Poland. Selected Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, Vol. 29, No 1.
- Delcamp A., *Regionalisation and Decentralisation in Certain European Countries* [in:] *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives. Proceedings Geneva 3–5 June 1993*, Council of Europe Press, Strasbourg 1994.
- Denisowski A., *Kierunek: rozwoju zrównoważony*, „Nowoczesne Rolnictwo. Nauka, Doradztwo, Praktyka” 1999, nr 11.
- Dębczyński J., *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy* [w:] *Wieloletnie plany inwestycyjne*, red. R. Stenka, D. Śmiałowski, LGPP, Warszawa 2005.

- Dinsdale J., *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 1999, nr 1.
- Długosz D., *Samorząd terytorialny a federalizm*, „Biuletyn” 1996, nr 2.
- Dobkowski J., *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSL* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- Dolewka Z., *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13.
- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXIV, 2015.
- Domagała M., Iwanek J., *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10.
- Domański R., *Model ewolucyjnego rozwoju miast i regionów* [w:] *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, red. F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005.
- Domański Z., *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego* [w:] *Wybrane aspekty realizacji zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Dreifuss R., *Introductory Statement to the Round Table – The Participation of Regions in the Process of European Union* [in:] *Regionalisation in Europe. Evaluation and Perspectives*, Council of Europe, Strasbourg 1994.
- Dropek K., *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, t. 2, nr 2.
- Drywa A., *Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego a zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., CeDeWu, Warszawa 2016.
- Drzemczewski A., *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Dylewski M., *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4.
- Dworakowska M., *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3.

- Dziekański P., *Efektywność działania samorządu w ujęciu wielokryterialnego procesu decyzyjnego – w relacji finanse i środowisko, infrastruktura* [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016.
- Dziembała M., *Spójność ekonomiczno-społeczna i konkurencyjność regionów w polityce Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 480.
- Eisenack E., Tekken V., Kropp J.P., *Stakeholder Perceptions of Climate Change in the Baltic Sea Region*, Coastline Report 2007, No. 8.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Oficcerska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2015.
- Fatyga J., *Wybrane problemy gospodarki górskiej w Sudetach ze szczególnym uwzględnieniem współpracy transgranicznej*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 2004, z. 2b.
- Feczko P., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym jako odmiana sankcji norm prawa publicznego a standardy prawne Rady Europy*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2006, nr 1.
- Feja-Paszkiwicz A., *Zasada ochrony granic społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2009.
- Fic D., Fic M., *Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 786.
- Filipek P., *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008.
- Fill W., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle zjawisk wywołanych recesją gospodarczą oraz bezrobociem*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 10.
- Flejterski S., Jaźwiński I., Klóska R., *Koncepcje szacowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 620.
- Fleszer D., *Rozwój lokalny a samorząd gminny*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, t. 1, nr XVII.
- Gajdzik B., *Jakość przestrzeni lokalnej w koncepcji zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2009, nr 5.

- Gajewski S., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Prawne problemy i perspektywy ratyfikacji* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. I. Rzucidło, UMCS, Lublin 2011.
- Galicki Z., *Konwencje Rady Europy a prawo europejskie – klauzula rozłączności* [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Tom I. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Garlicki L., *Skład i Struktura Rady Europy*, Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, 1992, nr 1.
- Gawkowski K., *Wpływ Rady Europy na rozwój samorządności terytorialnej* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Gibas P., *Partycypacja i aktywizacja społeczna jako wymóg rozwoju endogenicznego* [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2001.
- Giełżyński W., *Lokalizm: samosprawdzająca się utopia*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5
- Głębocki K., *Europa Regionów – rzeczywistość czy nie zrealizowana idea?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7.
- Głębocki K., *Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Górka K., Łuszczuk M., Thier A., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 518.
- Górnio O., *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10.
- Górski M., *Artykuł 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową i administracją*

- rządową w zakresie ochrony środowiska [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Greer S., Williams A., *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, Vol. 15, No. 4.
- Grochowski M., *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „MAZOWSZE. Studia Regionalne” 2009, nr 2.
- Gronowska B., *Pięćdziesiąta rocznica powstania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy Polski*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2.
- Gronowska B., *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10.
- Grześkowiak A., *Kara śmierci w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leopolda Steckiego*, red. M. Bączyk i in., TNOiK, Toruń 1997.
- Grześkowiak A., *Zasada równości kobiet i mężczyzn na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Ethos” 1995, nr 1.
- Grzymkowska M., *Biomedycyna w instytucjonalnych ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka* [w:] *Standardy bioetyczne w prawie europejskim*, red. M. Grzybowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Gurgul G., *Globalny kryzys finansowy a kondycja banków w Polsce w latach 2007–2009*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 43.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Gwoździcka-Piotrowska M., *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2012, t. 5, nr 2.
- Habegger B., *Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations*, „Cooperation and Conflict” 2010, Vol. 45, No. 2.
- Hammarberg T., *States should protect the right individuals to apply to the Strasbourg Court*, The Commissioner Viewpoints, Strasbourg 2007, źródło: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/states-should-protect-the-right-of-individuals-to-apply-to-the-strasbourg-court> [data dostępu: 10.09.2025].
- Hoffman T., *Wybrane aspekty europeizacji administracji publicznej w Polsce*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2023, nr 15.

- Iwanek J., *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm* [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. W.P. Dobrowski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.
- Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, Włocławek 2017.
- Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej w Polsce* [w:] *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.
- Jagoda J., *Zasada prawne ochrony samorządu terytorialnego (art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.
- Jańczak J., *Transgraniczna i zagraniczna współpraca samorządu gminnego w zachodniej Polsce* [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Wydawnictwo ELIPSA, Warszawa 2009.
- Jasińska-Biliczak A., *Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 284.
- Jaskiernia A., *Problemy wolności wypowiedzi w mediach europejskich w świetle prac zgromadzenia parlamentarnego Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2003, nr. 9.
- Jaskiernia J., *Partnerstwo dla demokracji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Maroka* [w:] *Ochrona praw człowieka w Afryce. Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Jaskiernia J., *Polska w Radzie Europy (25 lat członkostwa)*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 11.
- Jaskiernia J., *Council of Europe’s Activities in the Field of Setting-up Constitutional Standards* [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, eds. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, Kluwer Law International, The Hague–London 2000.
- Jaskiernia J., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11.

- Jaskiernia J., *Koncepcja Europy Regionów w świetle aksjologii regionalizmu Rady Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Europa Regionów*, red. M. Gołoś, A. Kasińska-Metryka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Jaskiernia J., *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (Na przykładzie Rady Europy)* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Jaskiernia J., *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2011, nr 1.
- Jaskiernia J., *Polityka regionalizmu w Radzie Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Europa Regionów: Region Świętokrzyski w procesach integracji z Unią Europejską*, Kielce 1999, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej – Wydział Zarządzania i Administracji, Kielce 1999.
- Jaskiernia J., *Polski model wyborów organów samorządu terytorialnego w świetle standardów Rady Europy i międzynarodowych doświadczeń demokracji lokalnej* [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Wydział Zarządzania i Administracji UJK w Kielcach, Kielce 2013.
- Jaskiernia J., *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawnoczwolowicznych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)* [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości”* [w:] *Wyjaśnienie polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne”, t. 17, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5.
- Jaskiernia J., *Regionalizm jako wartość w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej* [w:] *Regiony Europy. Uwarunkowania, wyzwania, perspektywy rozwoju*, red. A. Stępień-Kuczyńska, K. Dośpiał-Borysiak, R. Łoś, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Jaskiernia J., *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8.
- Jaskiernia J., *Rozwój europejskiej polityki ekologicznej w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Unimex, Wrocław 2001.

- Jaskiernia J., *Samorząd terytorialny w systemie aksjologicznym Rady Europy* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy*. Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Acta Iuridica Lebusana, t. 12, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2019.
- Jaskiernia J., *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie* [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Jaskiernia J., *Suwerenne prawo państwa do decydowania o ustroju politycznym a międzynarodowe standardy demokracji* [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*, red. R. Alberski, W. Jednaka, D. Skrzypiński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój obszarów wiejskich w świetle analiz Rady Europy* [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, red. P. Litwiniuk, Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015.
- Jaskiernia J., *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy* [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zydorowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Jastrzębska M., *Dochody gmin, powiatów i województw*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10.
- Jastrzębska E., Legutko-Wielgus P., *Partycypacja w obszarach funkcjonalnych (przykład Metropolii Poznań)* [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Jędrzejewski I., *Komitet Regionów – podstawy prawne, struktura i funkcjonowanie*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 7/8.
- Juchnicka M., Skibicka-Sokołowska E., *Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej* [w:] *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki w warunkach integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo w Białymstoku, Białystok 2003.
- Jurewicz A., *Rola „miękkiego” prawa w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 1998.

- Jurewicz D., *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9.
- Jurewicz-Bakun K., *Samodzielność samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności* [w:] *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce: Wybrane problemy*, red. H. Gawroński i in., Wydawnictwo PWSZ w Elblągu, Elbląg 2020.
- Jurewicz-Bakun K., Taraszkiewicz M., *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Subsydiarność-uwarunkowania, regulacje i praktyka*, red. M.J. Skrodzka, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 241.
- Kamińska M.E., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3.
- Kamiński I.C., *Członkostwo Federacji Rosyjskiej w Radzie Europy a problem czeczeński* [w:] *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałeckiego*, red. M. Borucka-Arctowa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Kamiński I.C., *Rosja nie ratyfikuje protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5.
- Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.
- Kamiński R., *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny” 2013, nr 8.
- Kapuśniak T., *Region Europy Zachodniej* [w:] *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, red. I. Topolski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009.
- Katoła A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na zrównoważony rozwój gmin*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 24.
- Katoła A., *Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 229.
- Kenig-Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 8.
- Kicker R., Mostl M., Lantschner E., *Reforming the Council of Europe’s Human Rights Monitoring Mechanisms*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2011, Vol. 29.

- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendroški w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecia pracy naukowej*, red. B. Adamiak i in., „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLXVI” 1999.
- Kieres L., *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych* [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Kownacki, R. Russano, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Kijowski D., *Partycypacja społeczna w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kisiel W., *Implementacja art. 6 ust. 1 EKSL: czy gmina jest samodzielna w kształtowaniu swej struktury?* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Klebes H., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Klebes H., *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
- Kleniewska I., *Konwencje Rady Europy*, „Jurysta” 1994, nr 1.
- Klich J., *Kryzys 2007-2008: nowe wyzwania dla zarządzania?*, „Organizacja i Kierowanie” 2011, nr 3.
- Klimczuk A., *Raport Desk Research: samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Fundacja SocLab, Białystok 2013.
- Kobielska K., *Polska gmina a międzynarodowe standardy samorządności terytorialnej (25 lat w zarysie)*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, t. 47.
- Kobus P., Zrobek J., *Marketing terytorialny a wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 19.*

- Kocur-Bera K., *Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1.
- Kogut-Jaworska M., *Rozwój gospodarczy jako płaszczyzna oddziaływań w strategiach lokalnych* [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Szczecin 2010.
- Kokoszka K., *Czynniki determinujące zrównoważony rozwój terenów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. 13, nr 1.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr 3833, t. CVIV, Wrocław 2018.
- Kornberger-Sokołowska E., *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych* [w:] *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, t. II, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kostina N.A., *Development Cooperation of Local Communities (Inter – municipal Cooperation – IMC) under the Implementation of Local Government Reform*, „Aspekti Publicznego Upravlinnâ” 2016, Vol. 4, No. 11–12.
- Kościk B., Kowalczyk-Juško A., Kościk K., *Wykorzystanie biomasy na cele energetyczne szansą na zrównoważony rozwój gmin wiejskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 2.
- Kot J., *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki* [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Kowalska R., *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 1.
- Kozłowski S., *Konferencja „Środowisko i Rozwój” w Brazylii w roku 1992*, „Kosmos” 1993, nr 1.
- Koźuch A., *Zarządzanie lokalne: stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23.
- Krawiec G., *Prawo administracyjne Rady Europy* [w:] *Europejskie prawo administracyjne*, red. G. Krawiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kropiwnicki R., *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, E-Wydawnictwo. Prawnicza

- i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Kruk M., *Model integracji europejskiej: adaptacja koncepcji klasycznych czy nowa formuła? Rozważania ustrojowo-prawne*, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość prawna gminy w Polsce w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, t. 16, nr 2.
- Krzysztofik E., *Instrumenty ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy [w:] Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Krzysztofik, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kukliński A., *Uśpiony potencjał*, „Życie Gospodarcze” 1984, nr 13.
- Kulesza M., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażąca przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski) [w:] Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres [w:] tegoż, Polityka społeczna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2022
- Lemańska J., *Europa regionów czy Europa z regionami [w:] Administracja publiczna i prawo wobec integracji europejskiej*, red. J. Sługocki, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003.
- Lewkowicz Ł., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – nowa jakość polsko-słowackiej współpracy transgranicznej?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, t. 51, nr 1.
- Lewoc M., *Ocena stanu realizacji przez Polskę Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy*, „Probacja” 2009, nr 2.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, „Politeja” 2009, nr 11.
- Lisney T., Kiefer A., *Co-operation between Local Authorities in Europe as a Force for Strengthening Local Democracy [in:] Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, eds. U. Sadioglu, K. Dede, IGI Global, Hershey 2016.
- Liżewski B., Myślińska M., *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie interamerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.

- Lovecy J., *Framing Decision in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis* [in:] *Decision Making within International Organizations*, ed. B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, London 2004.
- Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polski Przegląd Politologiczny” 2006, t. 14–15.
- Lubina J., *Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 2.
- Machińska H., *Polska w Radzie Europy. Znaczenie standardów demokratycznego państwa* [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centralnego Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*, red. A. Piekara, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, Warszawa 2002.
- Maciejuk M., *Zróźnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2013, nr 281.
- Magnuszewski P., *Zrównoważony rozwój jako koncepcja systemowa* [w:] *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. T. Bergier, J. Kronenberg, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.
- Majorczyk A., *Wpływ infrastruktury lokalnej na pobudzenie inwestycji bezpośrednich w gminach*, „Prace Naukowe/ Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2012.
- Makowski G., *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Makowski K., *Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., CeDeWu, Warszawa 2016.
- Makulska D., *Transgraniczna współpraca gospodarcza*, „Polityka Gospodarcza” 2006, nr 13.
- Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8
- Malinowska-Wójcicka M., *Wspólnoty samorządowe – udział obywateli w kształtowaniu polityki samorządu* [w:] *Polski system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Manoli P., *The Role of Intergovernmental Institutions in Regional Cooperation* [in:] *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, ed. M. Aydin, IOS Press, Amsterdam–Berlin–Tokyo–Washington, DC 2011.

- Marak K., *Zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXIX, nr 3109, Wrocław 2009.
- Marczewska-Rytko M., *Podstawy prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce po 1989 r.* [w:] *Polski system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Mednis A., *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6.
- Medwid-Fidler M., *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka* [w:] *Efektywność Europejskiego Systemu Ochrony Praw Człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Menkes J., Kociołek-Pęksa A., *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Tom I, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Mędrzycki R., *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3.
- Mężykowska A., *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC* [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7* [w:] *Standardy władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pał, KUL, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Michalak A., *Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.
- Micińska M., *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4.
- Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.
- Mik C., *Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy*, „Palestra” 1993, t. 37, nr 9–10.

- Mik C., *Status władz regionalnych i lokalnych Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Mik C., *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa w UE* [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Milewski D., *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Temida 2, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Białystok-Łódź 2020.
- Mirosławska A., *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2000, nr 6.
- Mocarska D., *Prawo do wystąpienia ze skargą indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu* [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Pikulski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2002.
- Molendowska M., *Ewolucja idei europejskiej – od Europy federacyjnej do Europy „dwóch prędkości”* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. 5, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Morawska E.H., *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy* [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Mrkývka P., *Samorząd a artykuł 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., CeDeWu, Warszawa 2016.
- Mückenberger U., *Local time policies in Europe*, „Time & Society” 2011, Vol. 20, No. 2.
- Mutterer M., *Rada Europy i organizacje pozarządowe*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7.
- Natanek M., *Stan Polskiej demokracji lokalnej w świetle standardów Rady Europy i mechanizmów kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Samorządu Terytorialnego – aspekty polityczne*, „Politeja” 2020, nr 3.
- Nowak E., *Wolność słowa w mediach europejskich – działalność informacyjna i monitoringowa Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego przy Radzie Europy* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

- Nowak M., Kicka E., *Podmioty gospodarcze w grupie najslabiej wykształconych oraz w potencjalnych polskich obszarach metropolitalnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, nr 82.
- Nowakowski Z., *Rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do budowania bezpieczeństwa europejskiego* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, t. V, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Ofiarska M., *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2015.
- Ofiarski Z., *Standard z art. 9 ust 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.
- Ognik H., *Rada Europy* [w:] *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, PISM, Warszawa 1995.
- Oleńczuk-Paszal A., *Samodzielność finansowa gminy a realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. 13, nr 1.
- Oleszko-Kurzyna B., *Samorząd gminny wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2010, t. 12, nr 2.
- Ostańkiewicz R.G., *Władze gminy a wspólnota lokalna: demokratyzacja zarządzania publicznego i partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 20.
- Owsiak S., *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny.
- Paczóski P., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, t. 33.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w procesie transformacji w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 140.
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Parszewski K.K., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2006, t. 20.
- Paruch S., *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Parysek J., *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3.
- Pawłowska A., *Referendum jako wyznacznik demokracji lokalnej (ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki)*, „Politeja” 2020, t. 17, nr 1.
- Pergantis V., *Soft Law, Diplomatic Assurance and the Instrumentalisation of Normativity: Wither as Liberal Promise*, „Netherlands International Law Review” 2009, No. 2.
- Piekara A., *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Pilarz K., *Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków* [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Piontek F., Piontek B., *Kategoria „rozwój” w alternatywnych koncepcjach jego urzeczywistniania* [w:] *Humanistyczne, ekonomiczne i ekologiczne aspekty kategorii „rozwój”*, red. F. Piontek, J. Czerny, Zeszyty Naukowe/ Komitet przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko”, 2005, nr 40.
- Piotrowska-Marczak K., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadania a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016.
- Płoszka A., *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10.
- Płonka-Bielenin K., *Młodzieżowe Rady Gminy – 13 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Podstawka M., Świrska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa jako wsparcie finansowe dla gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 31.

- Polard J., *Puvoirs locaux et « dialogue interreligieux » Les initiatives du Conseil de l'Europe entre relativisme culturel et régulation sociopolitique*, „Politique européenne”, 2008, n° 1.
- Poniatowicz M., *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10.
- Poniatowicz M., *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Proniewicz J., *Dobre praktyki miast*, „Przegląd Komunalny” 2006, nr 11.
- Przyzna S., *Zgromadzenia z udziałem parlamentów państw członkowskich Rady Europy IOBWE. Opis i próba systematyzacji* [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007.
- Przyborowska-Klimczak A., *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 10–11.
- Przybyła Z., *Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AGEG) – koordynator współpracy transgranicznej w Europie*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1997, nr 753.
- Przyłuski F., *Pierwsze obszary wspólnych struktur europejskich regionalnej współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, nr 2–3.
- Przyńska A., *Wkład Rady Europy w kształtowanie i upowszechnianie standardów państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Rajca L., *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6.
- Regulska J., *Building Local Democracy: The Role of Western Assistance in Poland*, „International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 1998, Vol. 9, No. 1.
- Regulski J., *Budowa demokracji lokalnej* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Renke K., *Instytucja subrogacji w aspekcie finansowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania na tle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadania a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., wyd. I, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016.
- Rezolucja 1003 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1 lipca 1993 roku w sprawie etyki dziennikarskiej*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1994, nr 3.

- Riaboi M., E. Sobczak, *Sustainable socio-economic regional development in Poland* [w:] *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy województw oraz miast i gmin wiejskich*, red. E. Sobczak, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2022
- Robel J., *Partycypacja społeczności lokalnych w kreowaniu strategii rozwoju gospodarczego w świetle standardów Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5.
- Robel J., *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Robel J., *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie: historia, prawo, administracja” 2016, nr 2.
- Rozpondek H., *Samorząd terytorialny a gospodarka rynkowa*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2013, z. 7.
- Rzepliński A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Historia i działalność*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10.
- Safjan M., *Polska w Radzie Europy* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Sanetra W., *Skuteczność Konwencji czy skuteczność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka?* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Scarciglia R., *A short reflection on the implementation of article 9 of European Charter of Local Self-Government in Italian legal system after 30 years of the entry into force*, „Diritto, economia e società. In ricordo di Luisa Cusina”, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste 2018.
- Schermers H.G., *Połączenie Komisji i Trybunału Praw Człowieka. (Protokół nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)*, „Palestra” 1995, nr 11/12.
- Sekuła A., *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989* [w:] *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, red. K. Gomółka, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Elbląg 2007.
- Sekuła A., *Zrównoważony rozwój w świetle kompetencji władz gminy* [w:] *Marketing w rozwoju regionu (wybrane zagadnienia)*, red. J. Karwowski, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.

- Semberecki M., *Decentralizacja finansów publicznych a efektywność ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyt Naukowy/ Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2005, nr 3.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Wkład Rady Europy w tworzenie i kodyfikację norm prawa międzynarodowego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 1994, nr 2.
- Sitek M., „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, „Państwo i Prawo” 1999, z. 2.
- Skibiński A., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce wobec zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, „Casus” 2007.
- Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 2.
- Skóra A., *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 13.
- Skrzyp J., *Polityka rozwoju regionalnego: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2002.
- Skrzypczak T., *Państwo regionalne – wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 21.
- Skrzypczak T., *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12.
- Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 4.
- Sobański J., *Stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych [w:] Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 1, red. A. Domańska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023.
- Sobczak J., *Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju [w:] Wybrane aspekty realizacji zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Sobolewski A., *Regiony i polityka regionalna Unii Europejskiej – aspekty prawne i formalne*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2010, R. 14, nr 2.
- Solecki K., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju przedsiębiorczości*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne” 2015, nr 6, s. 235.

- Sowa K.Z., *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.
- Sowa K.Z., *Zmierzch i odrodzenie lokalizmu w XX- leciu* [w:] *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dudkiewicz, IGP UW, Warszawa 1989.
- Sowiński R., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Powstanie i ratyfikacja* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, red. Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993.
- Sozański J., *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. XIV, nr 1.
- Sozański J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, KNUV 2014, nr 4.
- Spryszak K., *Znaczenie zaufania obywateli do rządu w kontekście walki z pandemią COVID-19* [w:] *System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. IIII, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Spryszak K., *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)* [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016.
- Starzyńska K., *Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, seria: Administracja i Zarządzanie, 2015, nr 104.
- Statut Rady Europy* [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza Aspra JR F.H.U., Warszawa 1998.
- Stefański R.A., *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu* [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny i in., t. 1, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Suchocka H., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw-członków Rady Europy – wzajemne zależności* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Wydawnictwo Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 1996.
- Suksi M., *The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence*, „Nordic Journal of Human Rights” 2016, Vol. 34, No. 4.

- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10.
- Szafarz R., *Kultura prawna prawa europejskiego na tle traktatów Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 1.
- Szczechowicz H., *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2013, nr 9.
- Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku. Zbliżenia Cywilizacyjne” 2015, nr 11.
- Szczepankiewicz E.I., *Wpływ standardów światowych na kształt standardów kontroli finansowej w polskim sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, nr 16.
- Szewc T., *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7.
- Szewc T., *Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (15 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009
- Szewc T., *Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8.
- Szewc T., *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Szewc T., *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Szewczuk A., *Dylematy gospodarki finansowej w polskim sektorze samorządowym na tle akcesji do Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2006, nr 197, s. 349–359.
- Szewczyk P., Bugla P., Molenda M., *Zrównoważony rozwój – Światowy Szczyt w Johannesburgu*, „Problemy Jakości” 2003, t. 35, nr 8.
- Szklanna A., *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja procedury oraz stan obecny [w:] 60 lat Rady Europy: tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Szmyt J., *Ochrona mniejszości narodowych w świetle konwencji ramowej Rady Europy z 1994 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 2.
- Sztando A., *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101.

- Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Sztando A., *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, „Monografie i Opracowania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 266.
- Szydłowski B., *Rola skargi w europejskim systemie ochrony praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka wczoraj i dziś. W 60. rocznicę powstania Rady Europy oraz 20-lecia przyjęcia Konwencji Praw Dziecka*, Wydawnictwo Naukowe UMK Toruń, Toruń 2010.
- Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9.
- Śniegowska A., *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1992, nr 205.
- Świąder M., *Zrównoważony rozwój regionalny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3656, Prawo, CCCXVIII, Wrocław 2015.
- Świtalski P.A., *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej* [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2009.
- Świtalski P.A., *Rola Rady Europy w systemie organizacji międzynarodowych* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Świątek D., *Wyposażenie miast i gmin Mazowsza w infrastrukturę komunalną*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2012, nr 11.
- Teklak P., *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym* [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- The Council of Europe The Congress of Local and Regional Authorities Social Time, Leisure Time: Which Local Time Planning Policy?*, „KronoScope” 2011, Vol. 11.
- Torbiörn K., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy* [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku*, Senat RP, Warszawa 2007.
- Trzepacz P., Płaziak M., Więclaw-Michniewska J., *Geografia współpracy międzynarodowej polskich miast* [w:] *Miasto w badaniach geografów*, red. P. Trzepacz i in., t. I, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

- Truskolaski T., Waligóra K., *Komitet Regionów Unii Europejskich. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, t. 12.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.
- Tylman A., *Zrównoważony rozwój globalny w rozwoju państw i jednostek samorządu terytorialnego – stare problemy i nowe perspektywy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H. Oeconomia, 2012, t. 46, nr 3.
- Vujadinović S., Sabić D., Gajić M., *Local Government in Serbia: Between Legislation and Practice*, „University of Belgrade – Faculty of Geography” 2016, Vol. 64.
- Wacławczyk W., *Swoboda wypowiedzi jako fundamentalna zasada społeczeństwa demokratycznego. Kilka uwag o standardach Rady Europy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2005, nr 12.
- Wasilewski A., *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Wasilewski P., *Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4.
- Wąsiewicz-Szczepańska A., *Interamerykański system ochrony praw człowieka* [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
- Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Węglarz B., *Samorząd terytorialny Republiki Malty w ocenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2021, nr 27.
- Whitmore K., *The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe* [in:] *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, ed. Kenneth Davey, Council of Europe texts, Strasbourg 2012.
- Wich U., *Rola gospodarki lokalnej w rozwoju regionu lubelskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2015, t. 49, nr 1.
- Wieczorek I., Głąb A., *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I.M. Wieczorek, Wydawnictwo Naukowe Doctrina, Łódź 2016.
- Wieczorek L., *Wdrażanie standardów Rady Europy w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności na przykładzie wybranych instytucji prawa europejskiego i prawa polskiego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018, nr 100.

- Więclawski Ł., Ziółkowski D., *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9.
- Willa R., *Regiony w Unii Europejskiej – definicje, rola, przyszłość*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 18.
- Wiśniewska K., *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie – studia z nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Wydawnictwo Piotr Szreniawski, Lublin 2009.
- Wiśniewski L., *Kompetencje władcze samorządów a wolność zrzeszania się obywateli*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257.
- Wyciechowska I., *Polska w Radzie Europy* [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Wojda R., *Ocena efektywności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na przykładzie realizacji jego zaleceń przez władze Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka: nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Wojtaszek K., *Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, t. 33.
- Wojtczak D., *Kryzys demokracji liberalnej wyzwaniem dla Rady Europy* [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Wolanin D., *Model samorządu terytorialnego w wybranych dokumentach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2014, nr 4.
- Woroniecki M., *Znaczenie gospodarki komunalnej i prawne aspekty jej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2014, t. 10.
- Woźniak M., *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce (aspekty prawne)*, „Ekonomia i Prawo” 2011, nr 7.
- Wójtowicz K., *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40.
- Zacharko L., *Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminy w modelu europejskim* [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mańczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Zawadzka P., *Finansowanie gmin i powiatów na rynku kapitałowym a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [w:] *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadania a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka i in., wyd. I, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016.

- Zielińska E., *Działania Rady Europy w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy* [w:] *Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, red. R. Siemieńska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Zieliński T., *Prawne problemy działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2004, nr 6.
- Zientarski P.B., *Zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego z perspektywy polityki państwa* [w:] *Wybrane aspekty realizacji zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Zwolińska-Ligaj M., *Samorząd gminy jako kreator lokalnych relacji – kontekst lokalnej innowacyjności*, „Economic and Regional Studies” 2019, t. 12, nr 4.

### Gazety:

- Kieres L., *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*, „Rzeczpospolita”, 8 kwietnia 1998 r., nr 83.
- Szymczyk-Mielniczyn J., *Reforma finansowania samorządów od 1 stycznia 2025. Co oznacza dla edukacji?*, „Rzeczpospolita”, 3 stycznia 2025.

### Netografia

1. część sesji 2014 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, źródło: [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=DAC1D6E8F9B2AD44C-1257C6A003D9AD3](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=DAC1D6E8F9B2AD44C-1257C6A003D9AD3) [data dostępu: 22.02.2022].
  22. sesja plenarna Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, źródło: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/22-sesja-plenarna-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy?utm> [data dostępu: 10.09.2025].
- Adamowicz M., Smarzewska A., *Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2009, nr 1, źródło: [https://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM\\_2009\\_n50\\_s251.pdf?utm.com](https://sj.wne.sggw.pl/pdf/PEFIM_2009_n50_s251.pdf?utm.com) [data dostępu: 10.09.2025].
- Alliance of regions and cities sets out recommendations for Ukraine's reconstruction*, źródło: <https://cor.europa.eu/en/news/alliance-regions-and-cities-sets-out-recommendations-ukraines-reconstruction> [data dostępu: 3.05.2024].
- Andrä Rupprechter statement, 26th Session of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg (25 March 2014), źródło: <https://rm.coe.int/168071a8c5?utm> [data dostępu: 5.08.2016].

- Andrzejewski S., *Indeksy demokracji i stan zaawansowania ich rozwoju dla pomiaru jakości demokracji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Politologiczny” 2022, nr 1, źródło: <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/pp-2022-1-08.pdf> [data dostępu: 2.01.2025].
- Application of the European Charter of Local Self-Government by the Czech Republic discussed at the Council of Europe, źródło: [https://mzv.gov.cz/coe.strasbourg/en/news/application\\_of\\_the\\_european\\_charter\\_of.html?utm](https://mzv.gov.cz/coe.strasbourg/en/news/application_of_the_european_charter_of.html?utm) [data dostępu: 7.05.2024].
- Azerbaijan Action Plan 2012–2015, źródło: [www.opengovpartnership.org/member/azerbaijan](http://www.opengovpartnership.org/member/azerbaijan) [data dostępu: 23.01.2023].
- Bajor-Fijałkowski T., *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1910/1/BSP\\_14\\_2013\\_Bojar-Fijalkowski.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1910/1/BSP_14_2013_Bojar-Fijalkowski.pdf) [data dostępu: 6.01.2025].
- Bohner U., *The Role of the Congress of Local and Regional Authorities and Regional Authorities of Europe (CLRAE) in the CEMAT Process*, „Informationen zur Raumentwicklung” 2003, Heft 7, źródło: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) [data dostępu: 28.08.2024].
- Buchowska K., Kisiel R., *Wpływ samorządu gminnego na rozwój gospodarczy na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, źródło: [http://acta\\_oeconomia.sggw.pl/pdf/ASO\\_5\\_2\\_2006.pdf](http://acta_oeconomia.sggw.pl/pdf/ASO_5_2_2006.pdf) [data dostępu: 4.05.2025].
- Buczkowski Ł., Żukowski L.J., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, źródło: <https://wspia.eu/media/11kpjjwb/05-buczkowski-%C5%BCukowski.pdf> [data dostępu: 3.01.2025].
- Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, źródło: [www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation](http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation) [data dostępu: 22.02.2022].
- Civil Participation in Decision – Making Toolkit*, Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance 2020, źródło: <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5> [data dostępu: 30.07.2023].
- Committee of Ministers, źródło: [www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp) [data dostępu: 28.07.2016].
- Committees, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/committees?utm> [data dostępu: 10.09.2025].
- Complete list of the Council of Europe’s treaties, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> [data dostępu: 10.09.2025]
- Congress welcomes recommendations of the European Alliance of Cities and Regions for the Reconstruction of Ukraine*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/congress-welcomes-recommendations-of-the-european-alliance-of-cities->

- and-regions-for-the-reconstruction-of-ukraine?utm\_source [data dostępu: 3.05.2024].
- The Conference of INGOs*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/ingo/conference> [data dostępu: 6.11.2016].
- Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government: proceedings: local self-government in Europe: the European Charter of Local Self-Government as a democratic mechanism to promote subsidiarity*, Copenhagen, 17–18 April 1996, Council of Europe Publishing, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 1997, źródło: [www.coe.int](http://www.coe.int) [data dostępu: 29.08.2024].
- Guidelines for civil participation in political decision – making*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/guidelines?utm> [data dostępu: 30.07.2023].
- Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development*, źródło: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-25/committee-on-social-affairs-health-and-sustainable-development> [data dostępu: 1.09.2024].
- Council of Europe Contribution to the United Nations 2030 agenda for sustainable development goals*, źródło: <https://rm.coe.int/prems-064718-gbr-2508-brochure-sdg4-web-16x24/16808c490f?utm> [data dostępu: 29.08.2024].
- Council of Europe – Summit of Heads of State and Government 2005, źródło: [www.coe.int/t/dcr/summit/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_en.asp) [data dostępu: 6.11.2016].
- COVID-19: Activities of the Congress of Local and Regional Authorities*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-activities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities> [data dostępu: 17.08.2023].
- Declaration on Regionalism in Europe, źródło: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/?utm> [data dostępu: 10.09.2025].
- Democratic Development, Decentralisation and Good Governance in Armenia*, źródło: <https://www.entwicklung.at/en/projects/detail-en/democratic-development-decentralisation-and-good-governance-in-armenia?utm> [data dostępu: 23.01.2023].
- Dębski S.S., *Samorząd terytorialny w Polsce – tradycja a współczesne przemiany*, źródło: [https://secure.milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad\\_terytorialny\\_w\\_Polsce\\_tradycja\\_a\\_wspolczesne\\_przemiany\\_polityczne.pdf](https://secure.milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad_terytorialny_w_Polsce_tradycja_a_wspolczesne_przemiany_polityczne.pdf) [data dostępu: 3.01.2025].
- Doliwa K., Doliwa A., *Demokracja lokalna i decentralizacja – w ujęciu instytucjonalno-prawnym i filozoficznym*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13339/1/K\\_Doliwa\\_A\\_Doliwa\\_Demokracja\\_lokalna\\_i\\_de](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13339/1/K_Doliwa_A_Doliwa_Demokracja_lokalna_i_de)

- centralizacja\_w\_ujeciu\_instytucjonalno\_prawnym\_i\_filozoficznym.pdf [data dostępu: 2.01.2025].
- Ensuring a political balance within the Congress*, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents\\_en.htm](http://www.coe.int/t/congress/system/submenucontents_en.htm) [data dostępu: 24.08.2016].
- European and Regional Associations*, źródło: [cor.europa.eu/en/actives/associations/Pages/european-and-regional-associations.aspx](http://cor.europa.eu/en/actives/associations/Pages/european-and-regional-associations.aspx), data dostępu: 21.07.2017.
- European Local Democracy Week – ALDA and its members celebrating it everywhere*, źródło: <https://www.ald-europe.eu/european-local-democracy-week-citizen-participation-as-the-foundation-of-local-democracy/?utm> [data dostępu: 10.09.2025].
- Europejski Tydzień Demokracji Lokalnej ETDL*, [https://www.congress-eldw.eu/uploads/bloc1617/leaflet\\_pl\\_pdf.pdf](https://www.congress-eldw.eu/uploads/bloc1617/leaflet_pl_pdf.pdf) [dostęp: 28.12.2024].
- Europe's towns, cities and regions prepare post-covid recovery strategies that learn from the health crisis*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/veurope-s-towns-cities-and-regions-prepare-post-covid-recovery-strategies-that-learn-from-the-health-crisis> [data dostępu: 8.08.2024].
- Folgiec A., *Działalność gospodarcza gmin – wybrane zagadnienia*, źródło: <https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/9940448b-4628-4611-a49d-3fb618848481/content> [data dostępu: 4.01.2025].
- Galiński P., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Prawo.pl, 13.11.2009, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/koncepcja-zrownowazonego-rozwoju-samorzadu-terytorialnego,78547.html> [data dostępu: 5.01.2025].
- Gołda-Sobczak M., *Regionalizacja w Europie. Idea, granice normatywne i ich realizacja*, „Themis Polska Nova”, 13.07.2023, źródło: <https://researchportal.amu.edu.pl/info/article/UAM6238d3bc272c4a6eae5a955870b47019/> [dostęp: 10.09.2025].
- Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-?utm> [data dostępu: 10.09.2025].
- Innovating democratic participation at local level in Bosnia and Herzegovina (2022–2024)*, <https://www.coe.int/en/web/sarajevo/innovating-democratic-participation-at-local-level-in-bosnia-and-herzegovina> [2.08.2023].
- Jańczuk L., *Decentralizacja administracji w Polsce: wnioski dla Ukrainy*, źródło: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38003/1/JANCZUK.pdf> [data dostępu: 2.01.2025].

- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.
- Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy*, źródło: <https://www.coe.int/web/congress?> [data dostępu: 10.09.2025].
- Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych ma nowe priorytety*, Portal Samorządowy, 26.03.2021, źródło: <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-ma-nowe-priorytety,267434.html?mp=promo> [data dostępu: 28.12.2024].
- Krzemińska A., *Budżet bieżący jako instrument gospodarki finansowej jednostek samorządu gminnego*, źródło: [https://wneiz.pl/nauka\\_wneiz/obrona\\_dr/krzeminska/krzeminska\\_streszczenie\\_dr.pdf](https://wneiz.pl/nauka_wneiz/obrona_dr/krzeminska/krzeminska_streszczenie_dr.pdf) [data dostępu: 4.01.2025].
- List Sekretarza Generalnego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej z 27 stycznia 2000 r., Doc. 8671 (addendum), 3 kwietnia 2000.
- Local and Regional Councils, Local Government in Malta – Fact sheet, źródło: <https://localgovernment.gov.mt> [data dostępu: 21.09.2022].
- Local and Regional Governments' Report to the 2022 HLPF 6th Report, *Towards the Localization of The SDGs*, źródło: [https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf\\_2022.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf_2022.pdf) [data dostępu: 28.08.2024].
- Local self-government system*, źródło: [www.mtad.am/en/the-lsg/](http://www.mtad.am/en/the-lsg/) [data dostępu: 12.10.2018].
- Local self-government: France must pursue decentralization and clarify division of powers, says Council of Europe Congress*, źródło: [www.coe.int/en/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress](http://www.coe.int/en/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress) [data dostępu: 4.09.2024].
- Lucarelli S., *Peace and Democracy: the Rediscovered Link the EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities*, Final Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, źródło: [www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli's.pdf](http://www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli's.pdf) [data dostępu: 28.07.2016].
- Mulawa M., *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, źródło: <https://journals.umcs.pl/szn/article/viewFile/1405/1117?utm> [data dostępu: 4.01.2025].
- Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych*, źródło: [www.razemdlaklimatu.eu/pl/partnerzy-projektu/19-norweski-zwiazek-wladz-lokalnych-i-regionalnych-no](http://www.razemdlaklimatu.eu/pl/partnerzy-projektu/19-norweski-zwiazek-wladz-lokalnych-i-regionalnych-no) [data dostępu: 6.03.2018].
- Nowy raport Rady Europy na temat roli władz lokalnych sytuacji i praw osób LGBT w Polsce. Dyskryminacja i ataki pozostają wyzwaniem*, 11.02.2011, źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/nowy-raport-rady-europy-rola-wladz-lokalnych-sytuacja-praw-osob-lgbt-polsce> [data dostępu: 2.01.2025].

- Obowiązki gminy w zakresie ochrony środowiska*, 27.10.2023, źródło: <https://ekocykl.pl/obowiazki-gminy-w-zakresie-ochrony-srodowiska/> [data dostępu: 6.01.2025].
- Ombudsman, Parliamentary Commissioner, Mediators and Persons Discharging Similar Functions in Member States of the Council of Europe. A Comparative Study*, Strasbourg – 30 June 1997.
- Organisation and Mandates of the Secretariat*, źródło: [www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat](http://www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat) [data dostępu: 29.07.2016].
- Paczyńska K., *Priorytety CLRAE konsultowane z organizacjami samorządowymi*, źródło: [www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-2057-priorytety\\_clrae\\_konsultowane\\_z.html](http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-2057-priorytety_clrae_konsultowane_z.html), data dostępu: 26.10.2016.
- Poniatowicz M., *Samorząd terytorialny w aspekcie rozwoju ekonomii społecznej i organizacji usług społecznych*, źródło: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13090/1/M\\_Poniatowicz\\_Samorzadz\\_terytorialny.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13090/1/M_Poniatowicz_Samorzadz_terytorialny.pdf) [data dostępu: 5.01.2025].
- Portugal ratified the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, źródło: [www.coe.int/en/web/congress/-/portugal-ratified-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-on-the-right-to-participate-in-the-affairs-of-a-local-autho](http://www.coe.int/en/web/congress/-/portugal-ratified-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government-on-the-right-to-participate-in-the-affairs-of-a-local-autho) [data dostępu: 22.01.2023].
- Post-Covid recovery strategies must be adopted to the reality of cities and regions*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/post-covid-recovery-strategies-must-be-adapted-to-the-reality-of-cities-and-regions>, [data dostępu: 8.08.2024].
- Priorytety Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych na lata 2021–2026*, źródło: <https://polskieregiony.pl/priorytety-kongresu-wladz-lokalnych-i-regionalnych-na-lata-2021-2026/> [data dostępu: 4.10.2022].
- 8 Promote sustained, inclusive and sustainable Economic growth, full and productive employment and decent work for all*, źródło: <https://www.coe.int/en/web/un-agenda-2030/goal-8?utm> [data dostępu: 2.01.2019].
- Pyrzyńska A., *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych*, [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78951/PDF/07\\_Agata\\_Pyrzynska.pdf](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78951/PDF/07_Agata_Pyrzynska.pdf) [data dostępu: 3.01.2025].
- Reform for a more political Congress*, źródło: [http://www.coe.int/t/congress/sessions/20100720-congress-reform/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/sessions/20100720-congress-reform/default_en.asp) [data dostępu: 18.10.2016].
- Rola samorządu w rozwoju lokalnym*, źródło: <https://www.doradcasamorzadu.pl/komunikaty/77-sas11-2014/1771-rola-samorz%C4%85du-w-rozwoju-lokalnym.html> [data dostępu: 6.01.2025].

- Sarycyn M., *ESG i JST. Co łączy te skróty?*, 18.10.2023, źródło: <https://wspolnota.org.pl/news/esg-i-jst-co-laczy-te-skroty> [data dostępu: 6.01.2025].
- Strategia Rozwoju Ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, źródło: [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/107356/Strategia\\_rozwoju\\_ponadlokalnego.pdf?utm](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/107356/Strategia_rozwoju_ponadlokalnego.pdf?utm) [data dostępu: 27.05.2024].
- Strategia rozwoju krok po kroku – podręcznik dla gmin*, źródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-krok-po-kroku--podrecznik-dla-gmin?utm> [dostęp: 31.08.2025].
- Strengthening Participatory Democracy and Human Rights at Local Level in Georgia*, źródło: [www.coe.int/en/web/tbilisi/strengthening-participatory-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-georgia](http://www.coe.int/en/web/tbilisi/strengthening-participatory-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-georgia) [data dostępu: 23.01.2023].
- Project „Strengthening democracy and building trust at local level in Ukraine”*, October 2021–December 2022, źródło: [www.coe.int/en/web/congress/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine](http://www.coe.int/en/web/congress/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine) [data dostępu: 2.08.2023].
- Project Strengthening the Communities Association of Armenia and transparent, participatory local governance in Armenia*, July 2019–June 2022, źródło: <https://www.coe.int/en/web/congress/project-strengthening-the-communities-association-of-armenia-and-transparent-participatory-local-governance-in-armenia> [2.08.2023].
- The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe*, źródło: [www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1) [data dostępu: 13.10.2016].
- The Congress undertakes to strengthen the impact of the European Charter of Local Self – Government*, źródło: [https://www.coe.int/t/congress/Sessions/21/monitoring\\_en.asp?utm](https://www.coe.int/t/congress/Sessions/21/monitoring_en.asp?utm) [data dostępu: 10.04.2018].
- The Council of Europe commends Finland on the state of local and regional democracy*, źródło: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10623/euroopan-neuvoston-kunta-ja-aluekongressilta-kiitosta-suomen-paikallisdemokratian-tilasta> [data dostępu: 23.09.2022].
- The honouring of obligations and commitments by Serbia, Parliamentary Assembly, of the Council of Europe, rapporteur Odd Arild Kvaløy (Norway, NR), Doc. Cg33(2017), 9 January 2012, źródło: [www.refworld.org/pdfid/4fe9c5d82.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4fe9c5d82.pdf) [data dostępu: 21.06.2018].
- The Political Priorities of the European Committee of the Regions 2015-2020*, Committee of the Regions, Brussels 2015.

- The Rebirth of Democracy: 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*, Council of Europe, International Institute for Democracy, Strasbourg 1996.
- Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki*, red. A. Nowak-Far, KSAP, Warszawa 2008, s. 60, źródło: [https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/unia\\_europejska\\_wobec\\_wspolczesnych\\_problegow\\_polityki.pdf?utm](https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/unia_europejska_wobec_wspolczesnych_problegow_polityki.pdf?utm) [dostęp: 10.09.2025].
- Ukraine*, [www.coe.int](http://www.coe.int), data dostępu: 17.08.2023.
- Van Cauwenberghe J.C., *Proposal for a European Charter of Regional Democracy*, 14th Plenary Session of the CLRAE, CDR (14) 6 RES.
- Wolska A., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę z wieloma ograniczeniami*, 29.09.2014, źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/prowadzenie-dzialalnosci-gospodarczej-przez-gmine-z-wieloma,96011.html> [data dostępu: 4.01.2025].
- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, źródło: <http://assembly.coe.int/defaultE.asp> [data dostępu: 22.02.2022].

## Strony internetowe

[www.alda-europe.eu](http://www.alda-europe.eu)  
[www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int)  
[www.coe.int](http://www.coe.int)  
[www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)  
[www.gov.pl](http://www.gov.pl)  
[www.miasta.pl](http://www.miasta.pl)  
[www.polskieregiony.pl](http://www.polskieregiony.pl)  
[www.rm.coe.int](http://www.rm.coe.int)  
[www.strasburge.msz.gov.pl](http://www.strasburge.msz.gov.pl)  
[www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)  
[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)  
[www.nato.int](http://www.nato.int)  
[www.razemdlaklimatu.eu](http://www.razemdlaklimatu.eu)



